

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU

Droit de la Guerre sur Terre

D'APRÈS

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE de 1907

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jendi 26 Mai 1910, à 1 heure 1/2

PAR

Jacques BILLARD DE SAINT-LAUMER

Président : M. RENAULT, professeur.
Suffragants { *MM. LESUEUR, professeur.*
 { *PILLET, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, EDITEURS

15, rue Racine, 15

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU

Droit de la Guerre sur Terre

D'APRÈS

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE
de 1907

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 26 Mai 1910, à 1 heure 1/2

PAR

Jacques BILLARD DE SAINT-LAUMER

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants { *MM. LESUEUR, professeur.*
PILLET, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, EDITEURS

15, rue Racine, 15

1910





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554626_0033

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Annuaire de l'Institut de Droit international, année 1906.

Blin de Bailleul. — Des hostilités sans déclaration de guerre.

Thèse, 1907.

Bonfils. — Manuel de Droit international public, 1908.

Brenet (lieutenant). — La campagne de 1870-1871 étudiée au point de vue du droit des gens. Thèse, 1902.

Bulletin officiel du ministère de la Guerre. Service des armées en campagne. Paris, 1907.

Despagnet. — Cours de droit international public, 1905.

Duprez. — Article dans le Correspondant du 10 juin 1907.

Dupuy. — Article dans la Revue générale de Droit international public, 1906.

Ernst. — L'œuvre de la deuxième conférence de la Paix. Paris et Bruxelles, 1908.

Grand État-Major allemand. — Les lois de la guerre continentale (traduction par Carpentier, 1902).

Lémonon. — La seconde conférence de la Paix, 1907.

Mérignhac. — La conférence internationale de la paix. Paris, 1900.

— Les lois et coutumes de la guerre sur terre d'après le droit international moderne et la codification de la conférence de La Haye de 1899. Paris, 1903.

— Article dans la Revue générale de Droit international public, 1907.

Procès-verbaux de la conférence de La Haye de 1899.

Procès-verbaux de la conférence de La Haye de 1907.

Renault. — Cours professé à la Faculté de Droit, 1907-1908.

- Discours à l'Académie des Sciences morales et politiques, 21 décembre 1907.
- L'œuvre de La Haye de 1899 et 1907. Conférence faite à l'Ecole des Sciences Politiques, le 5 juin 1908. *Annales des Sc. politiques*, 15 juillet 1908.
- La deuxième conférence de la paix. Article dans la *Vie politique* dans les *Deux-Mondes*, 1906-1907.

Rolin (Alb.). — Rapport à l'Institut de Droit international, session de 1906 sur la déclaration de guerre.

Revue générale de Droit international public. Passim.

Violle (lieutenant). — Conférences faites le 24 mars 1907 et le 29 mars 1908 aux officiers de réserve de l'Ecole d'instruction de la caserne du Prince-Eugène.

DU
DROIT DE LA GUERRE SUR TERRE
D'APRÈS
La Conférence de La Haye
De 1907

INTRODUCTION

Il est superflu de discuter sur la possibilité de supprimer la guerre. C'est une prévision malheureusement trop certaine que les guerres, bien que moins fréquentes, ne sont pas encore près de disparaître.

Dès lors, de même que le médecin en face d'un mal incurable cherche à en rendre les effets moins funestes et à adoucir les souffrances du malade, on doit s'efforcer de réglementer la guerre pour en limiter les ravages aux strictes et douloureuses nécessités de la lutte, et pour en supprimer les maux et les rigueurs inutiles.

C'est là une des missions importantes des conférences internationales récentes. Elles ne font d'ailleurs que réaliser le vœu de Montesquieu lorsqu'il disait : « Les nations doivent se faire dans la paix le plus de bien possible, et dans la guerre le moins de mal possible. »

Si l'on n'a pu prévenir la lutte, il faut donc tout au moins la régulariser et l'empêcher de s'étendre. « C'est un feu qu'il importe de couper afin qu'il gagne le moins possible les domaines avoisinants (1). »

Mais cette réglementation ne va pas sans soulever des objections assez sérieuses, du moins en apparence.

Les uns soutiennent que, les guerres étant un mal, il faudrait les supprimer, à défaut les rendre aussi rares et aussi courtes que possible, et le meilleur moyen pour arriver à ce résultat serait de leur laisser toute leur horreur ; on pourrait croire ainsi que les peuples se décideraient moins aisément à recourir aux armes, s'ils savaient qu'aucune atrocité ne serait évitée...

Nous n'insistons pas sur le caractère paradoxal de cette assertion qui n'est qu'une affirmation ; il n'est pas démontré que les guerres sont moins fréquentes si elles sont plus féroces, et l'histoire des peuples barbares semble plutôt prouver le contraire.

Il est inutile, disent d'autres auteurs, et même dangereux de codifier les lois de la guerre, parce qu'on risque d'arrêter leur développement.

1. Ernst. *L'œuvre de la deuxième conférence de la paix*. Paris et Bruxelles, 1908, p. 17.

De plus ainsi fixées dans des traités, ces lois peuvent rester lettre morte, lorsque les hostilités seront engagées, et que les pacifiques discussions des congrès auront fait place à la fièvre des combats.

La première de ces objections ne nous paraît pas bien décisive. On a pu voir que la codification des coutumes de droit interne n'a pas empêché leur progrès de se réaliser.

En revanche l'existence de lois de la guerre codifiées supprime les incertitudes qui subsistent, malgré tout, sur les points les mieux établis en apparence et évite les contestations qui naissent à leur sujet, et qu'il est impossible de résoudre au cours des hostilités. Bien plus, l'existence de principes universellement reconnus et officiellement acceptés dans les conventions internationales, amène les esprits à rechercher les améliorations, qui pourraient être apportées à ces conventions.

La seconde objection doit également être écartée.

Sans doute il n'y a pas d'autorité supérieure commune à tous les Etats pour les obliger à respecter les conventions qu'ils ont signées. Mais il faut tenir compte à notre époque de l'opinion publique toujours plus forte et de la crainte salutaire des représailles.

D'ailleurs, depuis un demi-siècle, de grands progrès ont été accomplis dans le droit de la guerre écrit ; et les violations des conventions ainsi adoptées ont été fort rares. On a pu successivement réglementer la guerre maritime en 1856, améliorer le sort des blessés en 1864, interdire certains projectiles trop cruels en 1868. Enfin, après un essai

infructueux de réglementation générale des lois de la guerre fait en 1874, les Etats ont pu s'entendre à la conférence de La Haye en 1899 pour voter une convention portant en annexe un règlement général sur les lois et coutumes de la guerre.

Mais les progrès ne devaient pas s'arrêter là ; huit ans après, une seconde conférence réunie à La Haye devait reprendre l'œuvre de sa devancière pour lui apporter les retouches rendues nécessaires à la suite des observations faites par les jurisconsultes, et pour combler certaines lacunes que l'expérience avait fait voir.

Il ne faut pas, en effet, que les réformes soient accomplies trop vite ; les améliorations apportées dans le droit codifié doivent s'appuyer sur les mœurs, et être fortement réclamées par elles, si l'on veut que les lois adoptées soient toujours respectées.

Ce sont ces modifications ou, du moins, quelques-unes d'entre elles qui vont faire l'objet de notre étude. Nous ne nous occuperons d'ailleurs que de celles qui ont trait au droit de la guerre sur terre. Encore laisserons-nous volontairement de côté les questions qui regardent les neutres, sauf sur un point de détail : celui de la notification qui doit leur être faite de la déclaration de la guerre. Nous avons, en effet, étudié la convention concernant l'ouverture des hostilités, parce que celle-ci constitue une modification générale du droit de la guerre, et par suite du droit de la guerre sur terre, objet particulier de notre travail.

Pour traiter avec autant de méthode que possible des sujets aussi variés, il nous a paru que nous pourrions les grouper sous trois chefs principaux ayant pour objet : le premier la convention relative à l'ouverture des hostilités ; le deuxième les modifications apportées au règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ; le troisième le caractère obligatoire de ce règlement et la sanction stipulée pour le cas où il serait violé.

Nous avons l'intention, pour chacune de ces innovations réalisées à la conférence de 1907, d'examiner l'état du droit antérieur, de rappeler les discussions auxquelles elles donnèrent lieu et d'apprécier le caractère, les résultats et l'importance pratique des textes définitivement adoptés.

Nous espérons qu'on pourra ainsi se rendre un compte exact des progrès réalisés, et qu'il nous sera loisible dans la suite de soutenir que la Conférence de la Paix a puissamment contribué à améliorer les lois internationales, et à les mettre en harmonie plus parfaite avec les sentiments toujours plus vifs des peuples pour les idées de justice et d'équité.

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE DE LA CONVENTION RELATIVE A L'OUVERTURE DES HOSTILITÉS

Parmi les conventions votées à La Haye en 1907, en figure une qui a pour objet d'obliger les belligérants à faire précéder l'ouverture des hostilités d'une déclaration de guerre.

On entend par là l'acte par lequel un Etat en difficulté avec un autre avertit ce dernier qu'il va faire appel aux armes pour obtenir satisfaction.

Cet acte permet donc de déterminer d'une façon précise le moment où l'état de guerre remplace l'état de paix.

Avant d'indiquer les discussions auxquelles donna lieu, à La Haye, l'élaboration de cette convention, il nous paraît utile de rappeler quel était l'état de la doctrine et de la pratique sur la déclaration de guerre.

SECTION I

Exposé rapide de la doctrine et de la pratique antérieurement à 1907

§ 1. — DOCTRINE

Quelques auteurs ont nié l'utilité de la déclaration de guerre, et même, à ce sujet, on pourrait dire avec M. Blin

de Bailleul (1) qu'il existe une opposition très nette, sur le point de vue qui nous occupe, entre la doctrine des pays maritimes et celle des pays continentaux.

Celle des premiers cherche à établir que la déclaration, simple fait de publicité, peut être remplacée par tout autre acte rendant notoire l'état de belligérance, et ne constitue pas une obligation juridique.

Elle soutient, pour prouver le bien fondé de cette thèse, que la déclaration est une formalité inutile et inefficace, imprudente et contraire à la notion nouvelle d'indépendance et de souveraineté des Etats.

C'est ainsi que Hall soutient dans son ouvrage *International Law* « qu'un acte d'hostilité, à moins qu'il ne soit fait par un Etat en vue de sa propre conservation, ou en vue de représailles, est en lui-même une pleine déclaration d'intention et peut parfaitement indiquer la date du commencement de la guerre » (2).

De même Phillimore, dans son ouvrage intitulé *Commentaries upon international law*, déclare que de vouloir imposer une telle formalité aux nations entre elles est aussi impossible que de vouloir soumettre leurs discussions à l'arbitrage (3).

Nous citerons encore le colonel Maurice qui considère que la déclaration de guerre est une coutume tombée en désuétude qui vient du temps où « les ambassadeurs

1. Blin de Bailleul. *Des hostilités sans déclaration de guerre*, p. 127.

2. Blin de Bailleul, *op. cit.*, p. 128.

3. Phillimore. *Commentaries upon international law*, t. III.

romains offraient le choix de la paix ou de la guerre à l'assemblée des Samnites ».

Ces auteurs vont même plus loin : le colonel Maurice ne se gêne pas pour dire que, même l'obligation de la déclaration n'offrirait aucune garantie. Car comment pourrait-on empêcher un gouvernement ambitieux de violer ce devoir international.

Bien plus, d'après Hall, la déclaration peut devenir dangereuse si on exige qu'il s'écoule un délai entre elle et le début des hostilités ; cela tourne, dit-il, au « don Quichotisme » (1).

Nous ne saurions partager la manière de voir de Hall ou des autres publicistes que nous venons de citer.

D'une part, en effet, il est souvent très difficile de se rendre compte si tel acte de violence est véritablement un fait de guerre. Et, d'autre part, à supposer que certains actes constituent nettement des faits de guerre, il peut y avoir incertitude sur le moment exact où la guerre a commencé. Enfin la déclaration de guerre procède d'une idée supérieure de justice et d'équité.

A. — Il peut, disons-nous, y avoir doute sur le caractère de certains faits. Souvent, en effet, des gouvernements exercent des représailles pour obtenir le respect d'un droit sans pour cela vouloir la guerre. Hall le reconnaît lui-même (2) et met à part ces faits de représailles ou ces mesures conservatoires : mais comment distinguer les actes de guerre des actes de représailles ? La chose n'est pas aisée.

1. Hall, 4^e éd., part. III, ch. I, § 123, p. 391.

2. Passage cité, *suprà*, p. 14.

Il n'est pas rare en effet de voir une armée occuper militairement une ville pour protéger ses nationaux. C'est ce qui s'est passé lors de l'expédition de Chine en 1900, quand les troupes internationales ont occupé Pékin, et plus récemment au Maroc, lorsque nous nous sommes battus à Casablanca, sans que pour cela — on l'a soutenu du moins — il n'y ait eu, ni dans le premier, ni dans le second cas, état de guerre.

Un Etat peut aussi faire saisir et prétendre conserver, à titre de gage, des navires d'un autre Etat qui se refuse à acquitter ses obligations. C'est ce qu'on appelle l'embargo.

De même si la nation débitrice est un pays maritime, il sera possible de bloquer ses ports. Ce sera le blocus dit « pacifique ».

L'Angleterre eut plusieurs fois recours à des mesures violentes qui n'aboutirent pourtant pas à la guerre et ne furent pas considérées comme actes de guerre. Les exemples sont nombreux : citons seulement les deux suivants :

1^o En 1808, l'amiral Kamkoff ne manquait aucune occasion d'attaquer l'escadre suédoise lorsqu'il jugeait ses forces supérieures aux siennes (1). Un jour la flotte anglaise, s'étant jointe aux vaisseaux suédois, poursuivit l'amiral russe et s'empara d'un de ses navires. La flotte russe beaucoup plus faible que ses adversaires se réfugia dans un port ouvert de la mer Baltique. C'était une faute grave de

1. Blin de Bailleul, *op. cit.*, p. 15.

tactique militaire. Si, en effet, l'escadre suédoise l'avait voulu, il lui aurait été facile de détruire la flotte ennemie. Mais elle désirait avant tout éviter un conflit direct avec le gouvernement moscovite. Elle se contenta en conséquence de bloquer le port jusqu'à l'approche de l'hiver. Il est évident que ce blocus n'était qu'une menace de recourir à des hostilités.

2° Notons encore les mesures de coercition exercées contre la Grèce et exécutées sous la forme de blocus et d'embargo.

Au cours de l'année 1850, sans faire aucune signification antérieure, l'amiral Parker jeta l'ancre d'une façon tout-à-fait inattendue dans la baie de Salamine. Le roi et la reine ignoraient à ce point le danger qui les menaçait qu'ils demandèrent à M. Nyse une liste des officiers anglais pour les inviter à un grand festin. L'amiral débarqua au port de Pirée. Peu de temps après, au cours d'une visite aux souverains, rencontrant M. Londos, il lui dit : « L'Angleterre est décidée à employer la force pour obtenir le règlement des réclamations faites par elle depuis si longtemps, et donne seulement 24 heures au gouvernement grec pour lui accorder satisfaction ». Le ministre des Affaires étrangères répondit : « En présence de la force dont vous disposez, Sa Majesté peut seulement opposer ses droits et une protestation solennelle contre les actes de violence commis en pleine paix et qui sont une violation de sa dignité et de son indépendance ».

Après avoir bloqué le Pirée, sir William Parker mit

ensuite l'embargo sur les vaisseaux marchands grecs, cherchant à capturer tous ceux qu'il pouvait rencontrer. A la Chambre des Communes, en Angleterre, lord Palmerston donna de ces représailles la raison que voici : la Grèce n'avait pas voulu accéder aux demandes de la Grande-Bretagne : celle-ci, afin de garantir leur exécution, s'était emparée des biens de la nation récalcitrante (1).

Voilà donc deux exemples bien caractéristiques d'actes de violences qui pourtant n'amènèrent pas la guerre.

Quelquefois aussi une rixe entre soldats de nationalité différente, une manœuvre, un coup de feu tiré sans ordre, le fait qu'une troupe passe la frontière peuvent être pris par des chefs militaires pour des actes d'hostilité et faire croire à une guerre qui commence.

Ainsi la bataille de Navarin fut engagée à cause d'un coup de feu parti sans ordre d'un brûlot russe.

On pourrait multiplier ces exemples. Ceux que nous avons rappelés suffisent à montrer qu'il n'est pas exact de dire que les actes d'hostilité révèlent toujours clairement l'état de guerre.

B. — De plus, lorsqu'il n'y a pas de déclaration, il est toujours très difficile de déterminer la date exacte du début de la guerre. Sera-ce le premier coup de canon qui fixera cette date ? Sera-ce le fait qu'une armée franchit la frontière en armes ? Sera-ce avant les actes d'hostilité la cessation des relations diplomatiques ? Le doute est possible.

1. Blin de Bailleul, *op. cit.*, p. 31.

Or la question de l'exactitude de cette date présente un intérêt considérable. Car c'est elle qui fixe le point de départ des effets de la guerre, question qui est de la plus haute importance pour plusieurs d'entre eux, dont nous allons dire quelques mots en les examinant successivement aux points de vue : 1^o de l'attribution de la qualité des belligérants ; 2^o des relations diplomatiques ; 3^o des traités ; 4^o des personnes ; 5^o des biens.

1^o *Attribution de la qualité de belligérant.* — La déclaration de guerre a pour effet de donner immédiatement et sans contestation possible aux Etats en lutte, à l'assaillant et à l'assailli, la qualité de belligérants (1). En effet, si une armée envahit un territoire sans qu'aucune déclaration n'ait été faite, cette armée semblerait pouvoir être assimilée à une bande de brigands. S'il en était ainsi, les soldats qui auraient été pris pourraient être jugés d'après les principes du droit commun, au lieu d'être traités comme des prisonniers de guerre. Il en serait de même d'une flotte qui bombarderait un port ou qui torpillerait des navires avant la déclaration de guerre. De pareils actes pourraient être punis comme des faits de piraterie. En l'absence d'un avertissement régulier, les autorités militaires ne peuvent savoir si les actes de violence commis sont ordonnés par le gouvernement, ou s'ils sont dus à l'initiative de quelques chefs.

1. Bonfils, *op. cit.*, n^o 1045.

Certes, le plus souvent, les intentions de l'Etat ennemi ne seront pas longtemps douteuses. Mais, de toute façon, nous pensons qu'on devrait accorder aux troupes ennemies la qualité de belligérantes même en l'absence de déclaration. Car, d'une part, l'Etat qui n'agirait pas ainsi s'exposerait à des représailles, et, d'autre part, il serait injuste et inhumain de faire supporter à des soldats une faute qui incombe seulement au gouvernement.

2° *Au point de vue des relations diplomatiques.* — La guerre a généralement pour effet d'interrompre les relations diplomatiques. Pourtant l'histoire nous offre plusieurs exemples de relations maintenues ou renouées pendant la durée d'une guerre. En l'absence de déclaration, quelle est la situation des diplomates si des hostilités ont été commises ? Doivent-ils conserver leur poste ? Doivent-ils, au contraire, se retirer ?

Il est bien préférable d'avoir à ce point de vue-là également une situation bien nettement tranchée par une déclaration de guerre.

3° *Les traités.* — L'existence de l'état de guerre a des conséquences importantes quant aux traités conclus entre les belligérants ou auxquels ils sont parties.

Les uns, ceux qui ont un caractère politique, sont rompus. Tels sont les traités d'alliance ou de subsides.

Sont également résolus les traités ayant pour objet ou pour but le maintien ou la consolidation des relations politiques. Devraient être maintenus, mais ne le sont pas dans l'opinion générale et le plus souvent dans la pratique, les

traités concernant le droit privé et ceux qui se réfèrent au droit public dans ses rapports avec les intérêts privés.

En revanche, entrent en vigueur les traités qui sont conclus en vue de la guerre. Tel serait le cas de la déclaration de Paris de 1856 relative au droit de la guerre sur mer, les conventions de Genève sur les blessés, la convention de Saint-Pétersbourg sur les balles explosives, etc...

Il est bien certain que ces effets seraient produits par l'existence d'un état de guerre, même non précédé d'une déclaration ; mais sans cette déclaration on ne peut savoir quel serait le moment précis où ces divers traités seront rompus ou, au contraire, mis en vigueur.

4° *Les personnes.* — A un autre point de vue, dès qu'on est en état de guerre, se trouvent augmentés en fait certains droits des gouvernements sur les personnes de la nationalité adverse. Sans doute, les droits d'expulsion et d'interdiction de séjour existent en temps de paix. Mais on admet généralement qu'ils ne peuvent être, et en pratique ils ne sont exercés qu'à l'encontre de certains individus dangereux pris isolément. En temps de guerre, au contraire, un gouvernement n'hésitera pas à expulser tous les sujets de l'Etat ennemi ou à leur interdire le séjour d'une portion du territoire. En 1871, par exemple, la France expulsa de la capitale, le 28 août, à la menace de l'investissement, tous les Allemands qui s'y trouvaient.

La déclaration de guerre aura cet avantage de préciser à partir de quel moment ces expulsions pourront être faites sans paraître injustifiées.

A tous ces points de vue, la déclaration de guerre est donc utile.

C. — En outre la déclaration de guerre répond à une idée d'équité. En effet, on ne peut pas admettre qu'une nation civilisée puisse attaquer à l'improviste un Etat voisin qui n'a pas de raison de n'avoir pas confiance en elle.

Comment ne pas réprouber l'Etat qui profiterait de la paix pour envoyer des navires de guerre dans un port étranger avec la mission, une fois dans la place, de faire sauter les navires ennemis et de bombarder la ville ?

Ne pourrait-on pas dire qu'une agression aussi inopinée constitue un acte de mauvaise foi inqualifiable, analogue à celui de la brusque rupture d'un traité, sans dénonciation préalable ?

En effet entre la plupart des nations actuellement en paix, il y a eu des guerres à des époques plus ou moins récentes. Ces guerres ont été terminées par la signature de traités rétablissant les relations pacifiques entre les belligérants.

L'entrée en campagne des troupes, sans déclaration de guerre préalable, n'est-elle pas, en quelque sorte, la violation sans dénonciation régulière de ces traités de paix, sous la foi desquels vivaient les populations ? Et l'assimilation que nous faisons entre les deux faits n'est-elle pas justifiée ?

D. — Enfin, au point de vue économique, la déclaration de guerre préalable est nécessaire pour donner au commerce

et à l'industrie la sécurité indispensable à leur développement.

Dans cet ordre d'idées on serait tenté de croire que si elles étaient assurées d'une déclaration de guerre préalable, l'Angleterre, par exemple, laisserait faire plus facilement le canal sous la Manche qui faciliterait beaucoup les relations anglo-françaises, et l'Italie et la France ouvriraient peut-être de nouvelles voies sous les Alpes.

Il nous semble bien résulter de tous les développements précédents que la théorie anglaise de l'inutilité de la déclaration de guerre doit être rejetée. Il est facile de s'apercevoir que les Anglais défendent les intérêts de leur pays. Du reste, nous ne leur reprochons pas de faire passer ceux-ci avant ceux de l'humanité ; c'est un fait assez commun et qu'on relèverait fréquemment en ces matières.

Mais, si nous croyons à la nécessité d'une déclaration de guerre, c'est parce que cette pratique nous semble avant tout avantageuse pour toutes les puissances fortes ou faibles, maritimes ou continentales.

D'ailleurs, sauf cette école anglaise, presque tout le monde est d'accord pour proclamer l'utilité de la déclaration de guerre.

Toutefois, il y avait, avant la conférence de La Haye une question douteuse. La déclaration de guerre était-elle un devoir international, ou seulement un acte de simple, courtoisie auquel les puissances avaient coutume de se conformer ?

Beaucoup de savants jurisconsultes estimaient que c'était un véritable devoir pour les Etats de déclarer la guerre. Ainsi M. Bonfils dit dans son *Manuel sur le droit international public* : « Entre les Etats, la paix repose sur l'accomplissement des obligations réciproques et sur le respect des devoirs internationaux. L'un de ces devoirs consiste pour l'Etat qui veut sortir de la paix à prévenir les autres de son intention » (1).

M. Despagnet voit aussi dans la déclaration de guerre un acte obligatoire. Il dit, en effet, dans son *Cours de droit international public* (2). « Si la guerre est entreprise sans déclaration préalable ou déclarée (3) par un pouvoir qui n'en n'a pas le droit d'après la constitution de son pays, le pays attaqué peut considérer cette agression comme en dehors du droit des gens et la repousser comme un véritable brigandage. »

M. Mérignhac est aussi de cet avis (4) : « La solution, dit-il, qui exige une déclaration formelle de guerre nous paraît seule admissible. »

Ajoutons enfin que l'Institut de Droit international en sa session de Gand en 1906 a discuté cette question et que parmi les résolutions qu'il a adoptées figurent celles-ci :

1° Il est conforme aux exigences de droit international, à la

1. Bonfils. *Manuel*, n° 1027.

2. Despagnet. *Cours de droit international public*, p. 628, n° 516.

3. Il vaudrait mieux dire sans doute « décidée », la décision et la déclaration étant deux choses distinctes quoique souvent confondues.

4. Mérignhac. *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, n° 15.

loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports mutuels, ainsi qu'à l'intérêt commun de tous les Etats, que les hostilités ne puissent commencer sans un avertissement préalable et non équivoque ;

2° Cet avertissement doit avoir lieu soit sous la forme d'une déclaration de guerre pure et simple, soit sous la forme d'un ultimatum dûment notifiés à l'adversaire par l'Etat qui a commencé la guerre.

L'Institut de Droit international a même été plus loin, et a demandé que les hostilités ne puissent commencer qu'après l'expiration d'un délai suffisant pour que la règle de l'avertissement préalable et non équivoque ne puisse être considérée comme éludée, question grave et délicate sur laquelle nous aurons à revenir.

Tel était donc l'état de la doctrine en 1907 ; elle était dans son ensemble entièrement favorable à l'utilité, à la nécessité de la déclaration de guerre, considérée même comme un devoir moral pour tous les Etats.

§ 2. — PRATIQUE

Si de la doctrine nous passons à la pratique, nous pouvons constater que la déclaration de guerre a été, en principe, en usage de tout temps et que seules ses formes en ont varié.

Depuis l'antiquité jusqu'à nos jours, on peut dire, malgré de nombreuses exceptions, que les peuples civilisés

ont pris l'habitude d'avertir l'Etat ennemi de l'ouverture des hostilités.

Les Romains déclaraient la guerre avec des formalités empreintes d'un caractère religieux et juridique. Pour eux cette cérémonie avait pour but de rendre les divinités favorables à leur cause.

Au moyen âge, la guerre a souvent un caractère personnel ; les rois et les seigneurs se font la guerre entre eux plutôt qu'ils ne font la guerre à un Etat ou à un peuple. Aussi la déclaration de guerre prend-elle à cette époque la forme d'une provocation, d'un duel. C'est un héraut d'armes qui est chargé de porter des lettres de défi. Manquer à cet usage serait considéré comme une faute grave contre l'honneur.

Puis les traditions féodales se perdent petit à petit, et nous assistons à une dernière transformation de la déclaration de guerre. Après les grands événements de la Renaissance, les nations européennes sont constituées. C'est alors que la déclaration de guerre devient une véritable règle de droit international. La guerre est généralement déclarée par un message diplomatique qui est adressé directement au gouvernement de l'Etat ennemi. C'est cette forme de déclaration qui existe encore de nos jours.

Mais si la déclaration de guerre était un usage ancien et, général chez les peuples civilisés, il n'était pas moins très utile de voter une convention sur ce sujet ; si en effet, en théorie, la plupart des gouvernements et des auteurs

reconnaissaient la nécessité de la déclaration de guerre, en pratique on vit souvent des dérogations à cette règle : entre autres, nous rappellerons les suivantes :

En 1588 l'expédition de la Grande-Armado eut lieu sans rupture officielle. En 1652, les amiraux Blake et Tromp livrèrent bataille avant que le manifeste des Anglais ne fût lancé. Au commencement de la guerre de Dévolution, Louis XIV fit entrer ses troupes dans les Pays-Bas sans qu'il y ait eu aucune déclaration préalable. De même il fit occuper la Franche-Comté en pleine paix. Frédéric II envahit la Silésie, la Saxe, la Bohême sans aucun avertissement. Plus récemment nous trouvons d'autres exemples de guerres commençant sans déclaration : en 1805, lorsque les Autrichiens entrèrent en Bavière ; en 1812 lors des guerres d'Angleterre contre la Suède, et des Etats-Unis contre l'Angleterre. La guerre russo-japonaise commença sans qu'il eût été fait de déclaration bien claire. Sur ce sujets'élevèrent d'ailleurs de nombreuses polémiques. Les Japonais prétendaient qu'ils avaient régulièrement déclaré la guerre. En réalité la note remise le 6 février à la Russie était ambiguë : elle annonçait la rupture des relations diplomatiques et ajoutait : « En adoptant cette ligne de conduite, le Japon se réserve le droit d'agir d'une façon indépendante et comme il jugera le mieux pour consolider et défendre la position menacée, aussi bien que pour protéger ses droits établis et ses intérêts légitimes. »

Les exemples qui précèdent nous montrent combien de

dérogations étaient faites à cette règle de la déclaration de guerre. C'est qu'en effet aucune convention internationale, aucun traité n'obligeait d'une façon absolue les Etats à déclarer la guerre.

On peut donc dire, comme le faisait M. Renault au début de son rapport à la conférence de La Haye, que la question de savoir si c'est une obligation, pour un gouvernement qui veut faire la guerre, d'avertir un adversaire avant de commencer les hostilités, a donné lieu à de longs exposés doctrinaux et à de fréquentes récriminations entre les belligérants, et qu'il n'était pas aisé de déterminer s'il y avait, d'après le droit des gens positif, une règle à ce sujet.

Si nous avons insisté un peu trop longuement sur l'utilité de la déclaration, sur les guerres commençant sans avertissement et sur le flottement de la doctrine, c'est que nous avons essayé de répondre par avance aux reproches souvent adressés à la conférence de La Haye d'avoir fait une œuvre vaine, se bornant à enregistrer une coutume aussi vieille que l'histoire des peuples civilisés. Non ! certes, la conférence a fait œuvre utile en votant une convention sur ce sujet, et c'est cette œuvre que nous allons étudier.

SECTION II

Les discussions et les travaux préparatoires à la Conférence de La Haye

La question de l'ouverture des hostilités qui faisait partie du programme russe fut examinée par la deuxième commission, et soumise d'abord à la deuxième sous-commission de cette deuxième commission.

Celle-ci se trouvait en présence :

1^o D'une proposition de la délégation française ainsi conçue :

I. — Les puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

II. — L'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres.

2^o D'un amendement apporté à cette proposition par la délégation des Pays-Bas et rédigé dans les termes suivants :

I. — Les puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent commencer qu'au moins vingt-quatre heures après qu'un avertissement non équivoque, ayant

la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle, soit venu officiellement à la connaissance du gouvernement de l'adversaire.

II. — L'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres et ne commence, vis-à-vis d'eux, qu'après que la notification en est parvenue officiellement à leur connaissance.

La proposition et l'amendement avaient ce caractère commun d'exiger un avertissement préalable à l'ouverture des hostilités, ainsi qu'une notification aux neutres (1).

Ils se séparaient sur la question de la fixation d'un délai entre la notification et l'ouverture des hostilités que prévoyait seul l'amendement néerlandais.

Pour faciliter le travail et sérier les questions soulevées, M. Asser, nommé président, soumit à la deuxième commission un questionnaire sur lequel se ferait la discussion.

Les six questions posées étaient les suivantes :

I

Est-il désirable d'établir une entente internationale relative à l'ouverture des hostilités ?

(Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à cette question :)

1. Rapport fait au nom du Comité d'examen de la deuxième sous-commission.

II

Convient-il d'exiger que l'ouverture des hostilités soit précédée d'une déclaration de guerre ou d'un acte équivalent ?

III

Convient-il de fixer un délai qui devra s'écouler entre la notification d'un tel acte et l'ouverture des hostilités ?

IV

Doit-on stipuler que la déclaration de guerre ou l'acte équivalent soit notifié aux neutres ?

Et par qui ?

V

Quelles devraient être les conséquences du défaut d'observation des règles précédentes ?

VI

Quelle est la forme diplomatique dans laquelle il convient de constater l'entente ?

Sur la première question, aucun doute ne s'éleva ; et tout le monde fut d'accord pour répondre affirmativement : il était nécessaire de sortir de l'incertitude qui avait permis à M. le général Yermolow de dire à la première séance de la deuxième commission le 11 juin 1907 que « chaque pays avait, dans l'état actuel, le droit d'affirmer que son point de vue était le vrai et que toute nation avait légalement le

droit d'agir comme bon lui semblait, et qu'il était incontestable qu'à l'heure où il parlait, il n'existait aucune table de loi prohibant à une nation d'ouvrir des hostilités à n'importe quel instant même de paix profonde ». Il fallait donc sortir de cette incertitude. Ce point fixé, restaient les autres questions. Celles-ci peuvent être groupées sous deux chefs, suivant qu'elles se rapportent à la déclaration de guerre contre les belligérants, ou à la notification de cette déclaration aux neutres.

§ 1. — DE LA DÉCLARATION DE GUERRE ENTRE
LES BELLIGÉRANTS

A. — De la réponse qu'on ferait à la question de savoir si la déclaration de guerre serait obligatoire entre les belligérants dépendait la solution d'une des questions les plus importantes : la fixation de l'instant juridique précis du commencement de l'état de guerre, permettant d'encadrer, selon l'expression de M. Yermolow (1), la guerre dans le temps comme elle l'est déjà dans l'espace.

Conformément aux résolutions exprimées par l'Institut de Droit international à Gand en 1906, et que nous avons rappelées plus haut, la très grande majorité des délégués se prononça pour l'affirmative.

Il est conforme, disait M. den Beer Portugaël (2), aux

1. Deuxième commission, première séance, 22 juin 1907.

2. Deuxième commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 5 juil. 1907.

exigences de l'esprit du droit international moderne, à la loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports mutuels ainsi qu'à l'intérêt commun de tous les Etats que les hostilités ne puissent commencer sans un avertissement préalable et non équivoque.

Et en dehors de cette raison de sentiment, on peut faire valoir ici les motifs les plus sérieux, mais il nous paraît superflu d'insister à nouveau sur l'utilité de déterminer le moment mathématique où commencent les hostilités, ni sur les avantages que nous avons précédemment signalés, qui résulteraient, pour le développement des relations commerciales et la sécurité de la vie économique, de la nécessité d'une déclaration de guerre préalable.

A ces considérations s'en ajoute une autre, au dire du général den Beer Portugaël (1) : l'obligation de l'avertissement préalable pourrait, sinon conduire au désarmement, du moins contribuer indirectement à ce que les Etats n'auraient pas autant besoin de rester armés en temps de paix, pour ne pas être pris à l'improviste.

On fut donc vite d'accord sur ce point.

Restait la question de la forme sous laquelle serait faite cette déclaration de guerre, question soulevée par la proposition française qui prévoit deux cas distincts (2) :

1. Deuxième séance de la deuxième sous-commission, 5 juil. 1907.

2. Rapport de M. Renault au nom du comité d'examen.

Une difficulté surgit entre deux Etats : elle donnera ordinairement lieu à des négociations diplomatiques plus ou moins longues dans lesquelles chaque partie cherche à faire reconnaître ses prétentions ou tout au moins à obtenir une satisfaction partielle. L'accord ne se réalisant pas, l'une des puissances peut déterminer dans un ultimatum les conditions qu'elle exige et dont elle déclare ne pas vouloir se départir en fixant un délai pour la réponse, et en déclarant que, en l'absence de réponse satisfaisante, elle recourra aux armes. Dans ce cas, il n'y a aucune surprise et aucune équivoque. La puissance à laquelle s'adresse un pareil ultimatum peut se décider en connaissance de cause, satisfaire son adversaire ou se préparer à combattre.

Le conflit peut surgir brusquement et une puissance peut vouloir recourir aux armes sans tenter ou prolonger des négociations diplomatiques jugées inutiles. Elle doit alors avertir directement son adversaire de son intention et cet avertissement doit être non équivoque.

Quand l'intention de recourir aux armes est formulée conditionnellement dans un ultimatum, elle est forcément motivée, puisque la guerre doit être la conséquence du refus des satisfactions demandées. Il n'en est pas nécessairement ainsi quand l'intention de faire la guerre est manifestée directement et sans ultimatum antérieur. La proposition veut que l'intention soit aussi motivée dans ce cas. Un gouvernement ne doit pas recourir à une résolution aussi extrême que la guerre sans la motiver. Il faut que tout le monde, dans les deux pays qui vont être bel-

ligérants, comme dans les pays neutres, sache pourquoi l'on va se battre, afin qu'un jugement puisse être porté sur la conduite des deux adversaires.

L'obligation de faire cette déclaration de guerre motivée a éveillé quelques scrupules d'ordre constitutionnel. C'est ainsi que les délégations des Etats-Unis et de Cuba firent des objections. Le droit de déclarer la guerre étant réservé dans leur pays à un congrès spécial, ils firent observer qu'ils ne pouvaient pas modifier ce droit qui appartient au pouvoir constitutionnel. Pourtant le général Porter reconnut qu'il pouvait accepter la proposition (1) qui ne lui paraissait pas contraire à la règle citée plus haut. Mais le délégué de Cuba, M. de Quesada, au contraire, persista dans ses réserves, en déclarant « que le paragraphe 12 de l'article 59 de la constitution de Cuba, mentionnant parmi les pouvoirs du Congrès celui de déclarer la guerre, il leur était impossible de souscrire à tout acte qui ne réserverait pas le droit de leur Congrès de déterminer la forme et les conditions de cette déclaration. »

M. Renault dans son rapport réfuta ces objections en faisant remarquer qu'il ne fallait pas confondre le fait de décider la guerre et celui de la déclarer, c'est-à-dire de notifier cette décision à l'adversaire. Suivant les constitutions, la décision appartient au souverain, au chef d'Etat agissant seul ou ayant besoin de l'assentiment des repré-

1. Deuxième commission, deuxième sous-commission, troisième séance, 12 juil. 1907.

sentants de la nation. Mais la notification est essentiellement du ressort du pouvoir exécutif.

La notification suivant de près la décision, on les réunit sous le nom de déclaration, ce qui donne lieu au malentendu.

Par suite, la proposition faite n'était pas en contradiction avec les dispositions constitutionnelles du genre de celle de Cuba. La liberté du Congrès de décider la guerre de la manière qui lui conviendra n'était pas atteinte. « Peut-on supposer qu'il décide la guerre sans motifs sérieux, quand même des motifs ne seraient pas indiqués dans la résolution, et est-il excessif de demander au gouvernement, qui, en exécution de cette décision, déclare la guerre, de motiver la déclaration (1) ? »

B. — *Question du délai.* — La troisième question posée aux délégués était celle qui devait soulever le plus de discussions : il s'agissait de savoir si l'on stipulerait un délai entre la notification de la déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités. C'était d'ailleurs sur ce point que les propositions française et néerlandaise différaient.

La proposition française ne fixait aucun délai, ce qui impliquait que les hostilités pouvaient commencer dès que l'avertissement était parvenu à l'adversaire. La limitation de la guerre dans le temps était ainsi moins nettement déterminée que dans le cas de l'ultimatum. La délégation française avait estimé que les nécessités de la guerre

1. Rapport de M. Renault déjà cité, p. 4.

moderne ne permettent pas de demander, à celui qui a la volonté d'attaquer, d'autres délais que ceux qui sont absolument indispensables pour que son adversaire sache que la force va être employée contre lui (1).

La proposition néerlandaise, au contraire, stipulait un délai de vingt-quatre heures, et le général den Beer Portugaël expliquait cette manière de voir en soutenant que l'expression d'avertissement préalable est beaucoup trop vague. « Car il pourrait s'appliquer à un avertissement envoyé à l'adversaire une heure, une demi-heure, ou moins encore avant que les soldats passent la frontière. Le préalable alors ne sert à rien. Il faut donc fixer un délai et le moins qu'on puisse demander est un intervalle de vingt-quatre heures (2). »

En outre, l'établissement de ce délai aurait des avantages développés notamment par le colonel Michelson au nom de la délégation russe (3).

D'abord, on donnerait aux pays signataires le moyen, s'ils le voulaient, de réaliser certaines économies pendant les périodes de paix : en effet, elles seraient en mesure de réduire les effectifs de paix, puisque, en cas de guerre, elles auraient le temps de faire appel à leurs réserves.

Ces économies apporteraient une grande détente dans

1. Discours du général Amourel, Deuxième commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 5 juil. 1907.

2. Deuxième séance, 5 juil. 1907.

3. Deuxième séance, 5 juil. 1907.

l'état de paix armée, détente d'autant plus facile à accepter qu'elle ne toucherait en rien au droit de chaque nation d'établir des armements et des effectifs uniquement d'après ses propres vues et nécessités.

En second lieu, le délai aurait un autre avantage, également bienfaisant : il donnerait aux puissances amies et neutres un temps précieux que celles-ci pourraient employer à faire des efforts de réconciliation, à persuader les nations en litige de porter leur différend devant un tribunal arbitral.

A ces arguments, s'en ajoute un autre repris à la séance suivante par le général den Beer Portugaël.

Il ne faut pas considérer la paix comme quelque chose d'inférieur à un armistice ; car à ce moment les armées sont sur pied de guerre, prêtes à recommencer le combat ; en temps de paix, pour se défendre contre l'assailant, presque tout doit encore se faire. On ne peut donc pas refuser à la paix ce délai qu'on stipule toujours pour un armistice (1).

1. Discours de M. den Beer Portugaël, 12 juillet 1907 : à l'appui il cite l'armistice de Plesswitz du 23 mai-4 juin 1813 entre les armées alliées, russes et allemandes, commandées par le général Barclay de Tolly, et l'armée française, par l'empereur Napoléon.

Les trois premiers articles de l'acte furent ;

Article premier. — Les hostilités cesseront sur tous les points à la notification du présent armistice.

Art. 2.—L'armistice durera jusqu'au 3-20 juillet inclus, plus six jours pour le dénoncer à son expiration.

Art. 3. — Les hostilités ne pourront, en conséquence, recommencer que six jours après la dénonciation de l'armistice aux quartiers généraux respectifs.

D'ailleurs les partisans du délai ne se montraient pas trop exigeants sur sa durée ; ils se contentaient de vingt-quatre heures, car, comme le faisait observer l'un d'eux, le colonel Michelson (1), « l'idée d'un délai considérable n'est pas encore mûre dans la conscience des peuples, et il ne faut pas dépasser à l'heure actuelle les possibilités réelles d'aujourd'hui, en exprimant seulement le vœu pour l'avenir d'un délai plus grand et plus bienfaisant ».

Or, un délai de vingt-quatre heures n'est pas véritablement un délai : il n'est que tout juste le temps nécessaire pour avertir la population et la troupe, de la crise arrivée.

Malgré toute la force des raisons invoquées en faveur de la stipulation d'un délai, malgré le peu d'étendue du délai proposé, la sous-commission ne fut pas convaincue : la fixation d'un délai ne paraissait pas conciliable avec les exigences militaires actuelles ; y étaient opposées très

« Ainsi que vous le voyez, ajoutait M. den Beer Portugaël, six jours étaient prévus pour la dénonciation d'un armistice et je ne demande que vingt-quatre heures au moins pour une métamorphose cent fois plus difficile et plus grave. »

Dans la suite de son discours M. den Beer Portugaël se réfère ensuite au projet de codification des lois et usages de la guerre élaboré à Madrid en novembre 1892 par le Congrès militaire hispano-portugais-américain ; ce Congrès « s'inspirant de la nécessité de mettre les lois de l'état de guerre en harmonie avec les sentiments d'humanité et avec les progrès scientifiques et moraux de notre temps » a proposé que « quand il n'y aura pas de délai fixé pour la reprise des hostilités après un armistice, le gouvernement ou chef belligérant qui se propose de continuer la lutte, soit tenu de notifier à l'ennemi, assez longtemps à l'avance, la date précise où les opérations recommenceront ».

1. Deuxième commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 5 juil. 1907.

nettement les délégations française, allemande, anglaise, japonaise et américaine.

On dut donc voter d'abord sur l'amendement néerlandais, qui fut rejeté par 16 voix contre 13 et 5 abstentions (1).

Puis sur l'article 1 de la proposition française qui fut adopté à l'unanimité moins 2 voix et 2 abstentions (2).

Le vote de la sous-commission fut ratifié par la commission à la troisième séance du 30 août 1907.

§ 2. — LA NOTIFICATION AUX NEUTRES

La deuxième question, qui était la quatrième de M. Asser, soulevée par la délégation française et l'amendement néerlandais était relative à la notification aux neutres.

Il ne suffit pas en effet de limiter la question dans le temps, en ce qui concerne les adversaires : à l'époque actuelle cette délimitation intéresse également et au plus haut degré les puissances tierces (3) ; c'est à partir de ce

1. Ont voté contre : Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Bulgarie, Chili, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Japon, Etats-Unis Mexicains, Panama, Portugal, Roumanie, Salvator et Suède. Ont voté pour : Belgique, Etats-Unis du Brésil, Danemark, République Dominicaine, Equateur, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Perse, Russie, Siam, Suisse. Se sont abstenus : Autriche-Hongrie, Chine, Serbie et Turquie.

2. Ont voté contre : Brésil et République Dominicaine

Se sont abstenus : Cuba et la Chine dont le représentant avait demandé qu'on définit d'abord la guerre, car on l'a souvent faite sous le nom d'expéditions.

3. Discours de M. le général Yermolow, deuxième commission, première séance, 22 juin 1907.

moment qu'elles deviennent « neutres », situation qui leur donne certains droits et leur impose certains devoirs.

A. — *Principe.* — La question de principe de la nécessité d'une notification ne faisait pas de difficulté. Elle n'était du reste pas nouvelle. Déjà avant la conférence de 1907, on considérait comme un devoir de notifier aux neutres l'état de guerre. Car celui-ci produit des effets non seulement vis-à-vis des belligérants, mais aussi à l'égard des puissances non belligérantes ; il est donc indispensable d'avertir ces dernières le plus rapidement possible.

Ainsi que le disait M. le général den Beer Portugaël (1). « cette stipulation est absolument nécessaire. Il y a tant de choses et d'affaires importantes qui changent d'un bout du monde à l'autre, du moment qu'une guerre est commencée, que les gouvernements neutres et leurs sujets en doivent être informés au plus tôt, non seulement par l'Etat qui a déclaré la guerre, mais par tous les Etats qui sont devenus parties belligérantes. »

Le principe ne soulevait donc pas en lui-même de discussion : mais une première question se posait tout de suite.

Comment cette notification doit-elle être faite ?

Or, comme le faisait remarquer M. Mélidow (2), cette notification est extrêmement difficile à faire pratiquement,

1. Deuxième commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 5 juillet 1907.

2. Deuxième sous-commission, deuxième séance, 5 juil. 1907.

et ne peut être comparée, par exemple, à celle d'un avènement au trône. Néanmoins, on pourrait la faire par voie diplomatique, et, dans ce même sens, le général den Beer Portugaël proposait l'amendement suivant : « Chaque Etat belligérant annoncera sans retard aux puissances neutres son état de guerre par une publication officielle, et en outre s'il est possible par ses agents diplomatiques. »

Pour que cette notification fût plus rapide, M. Beldiman (1) proposa d'employer la voie télégraphique, ce qui permettrait de prévenir tous les Etats presque simultanément. Le président, s'inspirant de ces observations, proposa à la sous-commission la rédaction suivante pour le paragraphe 2 de l'amendement néerlandais. « L'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres et ne pourra produire effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. » Ce texte ne souleva aucune objection devant la deuxième sous-commission. Il ne subit du reste aucune modification dans la suite et il forme la première partie de l'article 2 de la convention sur l'ouverture des hostilités.

En effet, il est certain qu'il y a une très grande utilité à imposer aux puissances belligérantes l'obligation de notifier aux neutres l'état de guerre. Plus les Etats seront informés rapidement de l'ouverture des hostilités, plus vite ils pourront observer les devoirs qui leur incombent, et il n'y avait pas de motif d'empêcher que pour une commu-

1. Deuxième sous-commission, deuxième séance, 5 juil. 1907.

nication aussi importante on se servit du télégraphe, alors que souvent les nouvelles les plus insignifiantes font le tour du monde grâce à ce procédé. Certes, une notification diplomatique paraît plus conforme aux usages des relations internationales, mais exiger une pareille formalité ferait perdre parfois un temps précieux. Du reste, les gouvernements seront libres d'envoyer la notification par le procédé qui leur conviendra le mieux. La conférence a seulement déclaré qu'ils avaient le droit de se servir de la voie télégraphique.

B. — *Question du délai.* — Si cette première question de la forme de la notification ne soulevait pas beaucoup de discussions, il n'en fut pas de même de la question du délai. Ce fut le général Amourel (1) qui, le premier, en parla, lors de la discussion sur la nécessité d'un délai dans les rapports des belligérants, en laissant entendre que la délégation française serait disposée à accepter un délai entre la déclaration de guerre et ses effets, en ce qui concerne la situation des neutres, et qu'elle pourrait se rallier à toute proposition faite dans ce sens.

Un délai, en effet, semble s'imposer pour les neutres : car, en admettant même le principe de la notification par télégraphe, cela ne peut suffire pour mettre les Etats neutres en mesure de remplir leurs devoirs ; des ordres doivent être transmis de la capitale aux frontières,

1. Deuxième commission, deuxième séance, 5 juil. 1907.

et il faut un délai convenable aux neutres à cet effet.

C'est en s'inspirant de cette idée que la délégation de Belgique proposa (1) un amendement ainsi conçu : « L'état de guerre devra être notifié aux puissances neutres. Cette notification qui pourra être faite même par voie télégraphique ne produira effet à leur égard que quarante-huit heures après sa réception. »

On pouvait craindre, et cet avis fut exprimé par M. Renault, qu'une pareille disposition ne permît aux Etats neutres de violer impunément les règles de la neutralité pendant les quarante huit heures qui suivront la notification qui leur a été faite (2).

En effet, pendant ce délai, quel reproche pourrait-on adresser à un Etat qui aurait vendu des navires à un des belligérants ou laissé armer des vaisseaux dans ses ports?

L'amendement belge ne pouvait donc être pris à la lettre; d'ailleurs M. Beernaert lui-même avait déclaré qu'il avait voulu simplement empêcher que l'on rendit responsables les gouvernements de fautes imputables à quelques-uns de leurs ressortissants, qui ne seraient pas encore avertis de l'ouverture des hostilités.

Dès lors, l'opinion dominante fut qu'il n'y avait pas lieu de fixer de délai.

1. Deuxième commission, deuxième sous-commission, troisième séance, 12 juil. 1907.

2. L'opinion de M. Renault fut soutenue par M. Kriège et le commandant Lacaze.

Ainsi que le fait remarquer M. Renault dans son rapport, l'idée maîtresse est très simple : « Un Etat ne peut être tenu de remplir les devoirs de la neutralité que lorsqu'il connaît l'état de guerre qui fait précisément naître ces devoirs. Dès qu'il en est informé, peu importe par quel moyen, pourvu qu'il n'y ait aucun doute à cet égard, il ne peut rien faire de contraire à la neutralité.

Est-il en même temps tenu d'empêcher les actes contraires à la neutralité qui pourraient être commis sur son territoire ? L'obligation suppose la possibilité de la remplir. Ce que l'on peut demander au gouvernement neutre, c'est de prendre sans retard les mesures nécessaires. Le délai dans lequel les mesures pourront être prises variera naturellement suivant les circonstances, l'étendue du territoire, la facilité des communications.

Dès lors, il serait purement arbitraire de fixer un délai de quarante-huit heures qui, suivant les cas, serait beaucoup trop court ou beaucoup trop long. »

Il n'y aura donc pas de délai.

Mais une objection fut posée au comité d'examen :

Il se peut que la notification, par suite de telle ou telle circonstance, ne soit pas reçue par un Etat neutre. Pourrait-il, s'il connaissait l'état de guerre, se dégager de toute responsabilité à raison de ses actes en se fondant sur cette absence de notification ?

Evidemment non : le fait seul qu'il connaît l'état de guerre suffit à lui imposer les devoirs de neutralité. C'est en partant de cette idée que le comité d'examen a décidé

d'ajouter à l'article un paragraphe ainsi conçu : « Il est du reste entendu que les puissances ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une façon non douteuse qu'en fait elles connaissent l'état de guerre. »

La seule difficulté à laquelle pourrait donner lieu ce texte, en cas de violation de la neutralité, serait celle de savoir si le gouvernement tiers a connu l'état de guerre ; la preuve est facile dans le cas d'une notification ; s'il n'y a pas eu notification ou si celle-ci n'est pas parvenue, ce sera au belligérant qui se plaint d'une violation de neutralité de prouver nettement que l'état de guerre était connu dans le pays où se sont passés les actes incriminés (1).

§ 3. — LA FORME DE L'ENTENTE

Enfin, une dernière question avait été soumise par M. Asser : quelle est la forme diplomatique par laquelle il convient de constater l'entente ?

Serait-ce une convention ou déclaration spéciale. Encadrerait-on simplement les dispositions adoptées dans le règlement sur les droits et conventions de la guerre sur terre ?

Déjà M. Renault, dans son rapport, écartait cette dernière solution, puisque les dispositions ont un caractère général et s'appliquent à la guerre maritime comme à la guerre sur terre ; de plus une stipulation sur les devoirs

1. Rapport de M. Renault, p. 5.

des neutres ne rentre pas normalement dans un règlement destiné à servir d'instruction aux troupes.

Bref, on proposa au vote de la commission les deux articles tels que nous les avons rapportés ci-dessus, et ils furent adoptés sans discussion à la troisième séance du 30 août.

Enfin, la conférence les approuva elle-même dans la cinquième séance du 7 septembre, et ils furent définitivement votés, comme convention particulière, le 18 octobre. Ainsi, en insérant ces dispositions dans une convention particulière, le comité général de rédaction avait répondu à la sixième question de M. Asser, sur la forme diplomatique dans laquelle il convenait de constater l'entente.

§ 4. — DISPOSITIONS DIVERSES

Mentionnons, en terminant, que, d'après l'article 3 de la convention, l'article 1 concernant la nécessité d'un avertissement préalable et non équivoque, produira effet en cas de guerre entre deux ou plusieurs puissances contractantes.

D'autre part, l'article 2 relatif à la notification aux neutres est obligatoire dans les rapports entre un belligérant contractant et les puissances neutres également contractantes.

Les articles 4 à 8 se réfèrent aux ratifications, adhé-

sions ou dénonciations de la convention, et ne nécessitent aucun commentaire ; il suffit de les rappeler :

Art. 4. — La présente convention sera ratifiée aussitôt que possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

Le premier dépôt de ratification sera constaté par un procès-verbal signé par les représentants des Puissances qui y prennent part et par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Les dépôts ultérieurs de ratifications se feront au moyen d'une notification écrite adressée au Gouvernement des Pays-Bas accompagnée de l'instrument de ratification.

Copie certifiée conforme du procès-verbal relatif au premier dépôt des ratifications mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que des instruments de ratification sera immédiatement remise par les soins du Gouvernement des Pays-Bas et par la voie diplomatique aux Puissances conviées à la deuxième Conférence de la Paix, ainsi qu'aux autres Puissances qui ont adhéré à la Convention. Dans les cas visés par l'alinéa précédent, ledit Gouvernement leur fera connaître en même temps la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 5. — Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

La Puissance qui désire adhérer notifie par écrit son intention au Gouvernement des Pays-Bas en lui transmettant l'acte d'adhésion qui sera déposé dans les archives dudit Gouvernement.

Ce Gouvernement transmettra immédiatement à toutes les autres Puissances copie certifiée conforme de la notification ainsi que de l'acte d'adhésion, en indiquant la date à laquelle il a reçu la notification.

Art. 6. — La présente Convention produira effet, pour les Puissances qui auront participé au premier dépôt de ratifications, soixante jours après la date du procès-verbal de ce dépôt, et, pour les Puissances qui ratifieront ultérieurement ou qui adhéreront, soixante jours après que la notification de ratification ou de leur adhésion aura été reçue par le Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 7. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes voulût dénoncer la présente Convention, la dénonciation sera notifiée par écrit au Gouvernement des Pays-Bas qui communiquera immédiatement copie certifiée conforme de la notification à toutes les autres Puissances en leur faisant savoir la date à laquelle il l'a reçue.

La dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée et un an après que la notification en sera parvenue au Gouvernement des Pays-Bas.

Art. 8. — Un registre tenu par le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas indiquera la date du dépôt de ratifications effectué en vertu de l'article 4, alinéas 3 et 4, ainsi que la date à laquelle auront été reçues les notifications d'adhésion (art. 5, al. 2) ou de la dénonciation (art. 7, al. 1).

Chaque puissance contractante est admise à prendre connaissance de ce registre et à en demander des extraits certifiés conformes.

SECTION III

Appréciation du texte voté

Après les explications que nous avons données au cours de l'analyse des travaux préparatoires, l'appréciation et la critique du texte voté seront courtes.

Nous nous bornerons aux observations suivantes :

1^o Il est hors de doute que la convention est utile, puisqu'elle a précisé des points assez discutés dans la pratique et même dans la doctrine internationales, et qui, comme nous l'avons vu, étaient beaucoup moins bien établis que certains auraient pu le croire.

2^o Il est peut-être à regretter qu'on n'ait pas été plus loin, et qu'on n'ait pu se mettre d'accord sur la question du délai entre la déclaration de guerre et le début des hostilités.

Toutefois on comprend très bien pourquoi la majorité a repoussé cette idée du délai : certaines grandes nations craignaient de perdre une partie des avantages que leur procurent une armée et une flotte toujours prêtes à la lutte.

Si, en effet, tous les Etats s'engageaient à attendre vingt-quatre heures avant de commencer les hostilités, les réserves pourraient être mobilisées et les armées concentrées sur les frontières, avant le commencement de la guerre.

Aussi des nations, comme l'Allemagne par exemple, qui font de grandes dépenses pour avoir des armées massées sur les frontières et toujours prêtes à entrer en campagne, ne voulaient à aucun prix perdre la supériorité que leur assure cette force.

Pour faire aboutir une convention sur la déclaration de guerre, il fallait donc abandonner toute idée de délai.

Néanmoins, c'est déjà un grand pas de fait que d'avoir obtenu l'obligation d'une déclaration de guerre, et il faut savoir laisser pour l'avenir, sous peine d'empêcher toute entente, tout ce qui peut paraître prématuré.

Du reste, en exigeant que la déclaration soit préalable, la commission n'a pas seulement voulu dire que la notification de l'état de guerre devait être faite au gouvernement avant le début des hostilités, mais qu'il fallait laisser au gouvernement le temps matériel de prévenir ses armées.

Ceci ressort assez clairement, semble-t-il, du discours même prononcé par le général Amourel dans lequel il disait (1) : « Nous estimons, en effet, que les nécessités de la guerre moderne ne nous permettent pas de demander à celui qui a la volonté d'attaquer d'autres délais que ceux qui sont absolument indispensables pour que son adversaire sache que la force va être employée contre lui... »

3^o Avec le texte, tel qu'il a été voté, voyons quel sera cet avertissement exigé par la convention.

1. Voir ci-dessus p. 37.

Deux hypothèses, comme nous l'avons déjà dit, peuvent se produire lorsque surgit un conflit entre deux Etats :

1^o Des négociations diplomatiques sont engagées. Si l'accord ne se réalise pas, une des puissances peut fixer les conditions dont elle ne veut pas se départir, en déclarant que, si satisfaction ne lui est pas donnée, elle fera la guerre ; c'est l'ultimatum ;

2^o Les puissances en litige peuvent ne pas désirer recourir à des négociations diplomatiques, ou veulent interrompre des négociations engagées, mais estimées inutiles. Il faudra alors envoyer un avertissement motivé et non équivoque.

L'avertissement doit être motivé, c'est-à-dire que le gouvernement qui déclare la guerre doit indiquer les raisons pour lesquelles il a recours aux armes.

Certes, les véritables motifs d'une guerre ne seront généralement pas ceux qu'on alléguera. Mais il y a un certain intérêt à forcer les puissances à motiver leur déclaration. Car si l'une d'elles ne veut pas révéler la véritable cause de la guerre, elle sera obligée de mettre en avant des raisons qui paraîtront parfois peu sérieuses aux yeux de l'opinion publique.

Cette considération fera peut-être hésiter quelques gouvernements au moment de déclarer la guerre.

L'avertissement doit être non équivoque, c'est-à-dire qu'il doit indiquer clairement la volonté de recourir aux armes.

Cette clause n'est pas inutile, comme l'a montré un

exemple récent. En effet, la communication faite par le Japon avant la guerre ne fut pas interprétée par la Russie comme une déclaration de guerre conditionnelle.

Il nous paraît inutile d'insister davantage : nous pensons que ces quelques observations suffisent à montrer l'heureux effet que peut avoir, dans l'avenir, la nouvelle convention votée à La Haye sur l'ouverture des hostilités ; elle facilite pendant la paix le développement normal des forces économiques et productives des diverses nations, désormais certaines de n'être plus attaquées à l'improviste, sans déclaration préalable : c'est ainsi un nouveau pas en avant, fait par le droit international écrit, pour le plus grand bien de l'humanité.

CHAPITRE II

ÉTUDE DES INNOVATIONS APPORTÉES DANS LE RÈGLEMENT CONCERNANT LES LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE SUR TERRE

Le règlement élaboré à La Haye en 1899 était, comme l'a dit M. le président Beernaert dans son discours d'ouverture (1), satisfaisant dans son ensemble, et constituait ainsi un lien de droit entre les Etats signataires.

Sans doute il n'était pas absolument parfait, et avait donné lieu à un certain nombre d'observations, de la part soit de la presse spéciale, soit des juristes.

La conférence de 1907 s'est efforcée de préciser et de compléter l'œuvre accomplie en 1899, en cherchant à réaliser les nouveaux progrès que réclame l'opinion publique; il lui suffisait pour cela « de s'inspirer plus que jamais de ces grands principes d'humanité et de fraternité qui, même en temps de guerre, doivent régler les

1. Deuxième commission. Séance du 22 juin 1907.

relations des hommes » (1), et cela afin d'arriver à diminuer les maux de la guerre, autant que les nécessités militaires le permettent.

D'ailleurs, les rédacteurs de la convention constatent eux-mêmes qu'il ne leur a pas encore été possible de « concorder les stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui se présentent dans la pratique », et dans l'exposé des motifs de la convention, ils indiquent, comme ils l'avaient fait en 1899, que pour les cas non compris dans les dispositions réglementaires « les populations et les belligérants resteront sous la sauvegarde et l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre les nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ».

Nous voulons ici faire l'étude de ces modifications ; bien qu'elles procèdent (2) non du besoin de remanier le règlement de 1899, mais d'y apporter quelques améliorations de détail, simples retouches qui ne modifient en rien les parties essentielles de l'œuvre accomplie, quelques-unes ont cependant une importance capitale.

Nous pensons pouvoir grouper ces innovations, suivant qu'elles ont eu pour but d'améliorer la situation des personnes, ou de consacrer de nouveaux progrès dans le respect dû à la propriété privée.

1. Discours de M. Beernaert, 22 juin 1907.

2. Deuxième commission, première sous-commission. Rapport de M. le général baron Giesl de Gieslingen.

SECTION I

Modifications concernant la situation des personnes

Ces modifications sont consacrées par les articles suivants :

Article 2, relatif aux conditions que doivent observer les habitants d'un territoire non occupé, qui prennent les armes, pour être considérés comme belligérants.

Article 5 et 17, concernant certaines modifications apportées à la situation des prisonniers de guerre.

Article 14, concernant les bureaux de renseignements.

Article 23, concernant les personnes qui peuvent prendre part à la guerre.

Article 44, qui, implicitement, interdit la pratique des guides.

Quoique d'inégale importance, ces modifications, en raison de la diversité de leur objet seront étudiées ici sous deux paragraphes différents ; le premier traitant de la population non belligérante ; le deuxième des prisonniers de guerre et des bureaux de renseignements.

§ 1. — INNOVATIONS CONCERNANT LES NON-BELLIGÉRANTS

Les rapports des belligérants avec la population civile sont loin d'être, dans les textes internationaux, déterminés

avec autant de netteté que les rapports des belligérants entre eux : Si l'on parle ouvertement de parlementaires, de blessés, de prisonniers de guerre, on ne prononce pas les mots de guides, d'otages, etc.

A peine précise-t-on ce qui concerne les réquisitions et les contributions de guerre.

Si l'on recherche la cause de cette différence, on est amené à penser (1), non que la question soit moins intéressante, ou que les règles soient plus difficiles à poser, mais que cela tient à une raison historique ; depuis l'antiquité et jusqu'à une époque relativement récente, les combattants ont considéré l'élément non combattant comme inexistant et ne méritant aucun ménagement.

On a peu à peu respecté l'adversaire lui-même, craignant sans doute de sa part des représailles, et il s'est établi des coutumes qui, précisées, ont été qualifiées de lois. On n'avait, au contraire, rien à craindre de la population civile : on pouvait la traiter à son gré ; après avoir réduit à l'esclavage les personnes, on fit main basse sur les biens : c'était très commode pour les chefs d'armée, très profitable pour leurs troupes ; les uns et les autres n'étaient point disposés à se laisser enlever ce pouvoir souverain.

Comme on peut très justement le remarquer (2) les belligérants veulent satisfaire deux désirs à peu près inconci-

1. Lieutenant J. Violle. Conférence aux officiers de réserve de la caserne du Prince-Eugène, 29 mars 1908.

2. Lieutenant Violle dans sa conférence précitée.

liables : d'un côté n'éprouver aucune résistance de la part de la population civile transformée en spectatrice inactive, et vouloir l'empêcher de porter aide et assistance à ses compatriotes ; d'un autre côté trouver dans ses rangs des auxiliaires, et leur demander des services à l'encontre même de leur pays.

Cette prétention paraît insoutenable : elle est cependant encore très répandue, et la conférence de La Haye n'a pu que faire quelques pas en avant dans la voie de la réglementation, en précisant quelques-uns des droits et des devoirs des belligérants vis-à-vis de la population non combattante.

A. — *Levée en masse*

a) *Définition et principes généraux.* — On dit qu'il y a levée en masse lorsqu'un peuple tout entier court aux armes pour défendre son territoire.

Le cas le plus certain, sur lequel aucune controverse n'est possible, c'est celui de la levée en masse de l'Espagne contre Napoléon I^{er}.

D'ailleurs remarquons que cette levée en masse n'aura de résultats que dans les pays montagneux, escarpés.

S'il y a une armée régulière nombreuse, incorporant tous les hommes valides de vingt à quarante ans environ, comme c'est le cas actuellement pour de nombreux pays, toutes les forces vives de la nation sont déjà engagées

dans l'action, et il n'y a pas grande place pour une levée en masse.

Ajoutons que cette « levée en masse » correspond à deux circonstances très différentes. La levée en masse peut être spontanée, comme en Espagne de 1808 à 1812 ; elle peut aussi être provoquée par le gouvernement comme cela s'est produit en 1793 (décret de la Convention du 16 août), en 1813 en Prusse pour la Landsturm et en 1870 en France (décret du 2 novembre).

Au point de vue juridique, cette distinction est sans intérêt : la situation des combattants faisant partie de la levée en masse sera toujours la même, quel que soit l'auteur de ce soulèvement ; elle sera déterminée au contraire par une autre distinction qui a une grande importance.

Les hommes ainsi levés en masse peuvent ne se différencier en rien de l'armée proprement dite ; ils peuvent au contraire se confondre entièrement avec la population : c'est cette distinction qui est capitale ; dans le premier cas, il n'y aura aucun doute sur la nécessité de leur reconnaître la qualité de belligérants ; il en sera différemment dans le deuxième.

Nous citerons comme exemple du premier cas : la levée en masse ordonnée par le décret du 2 novembre 1870 qui mobilisait tous les hommes valides de vingt à quarante ans, ordonnait leur organisation par les préfets, et leur mise à la disposition du ministre de la Guerre, et stipulait en termes exprès qu'il serait pourvu à leur habillement et

à leur solde conformément au décret du 22 octobre 1870 ; on se trouve ici en présence d'une armée mobilisée quasi-régulière, malgré l'expression de levée en masse employée à son égard.

Tout autre était la situation de la Landsturm en 1813 ; le roi de Prusse lui prescrivait de s'opposer à la marche de l'ennemi par tous les moyens possibles, et de n'avoir ni uniforme, ni signes particuliers, qui pourraient la faire reconnaître par l'ennemi et l'exposer aux persécutions.

Tout autre aussi était celle de ces demi-francs-tireurs isolés, ou groupés que suscitèrent en 1870 certains préfets d'un patriotisme mal éclairé (1) et qui allaient se poster, comme à l'affût, pour, de leurs cachettes, fusiller les soldats allemands en reconnaissance, ou les compagnies qui défilaient tranquillement sur une route.

Le belligérant exposé à des surprises de ce genre a incontestablement le droit de traiter ces adversaires non soldats en combattants irréguliers ; il peut se protéger par des mesures rigoureuses : il est inadmissible, en effet, que le cultivateur à l'approche d'un cavalier ennemi aban-

1. Telle est par exemple la circulaire suivante du préfet de la Côte-d'Or, affichée le 21 novembre 1870 dans les communes de ce département : « Le pays ne demande pas que vous vous rassembliez en masses compactes, ni que vous combattiez ouvertement l'ennemi. Il demande que, chaque matin, trois ou quatre hommes résolus, parmi vous, quittent leurs villages et choisissent une bonne position d'où ils puissent faire feu sur les Prussiens, sans courir aucun danger. Vous devez, par-dessus tout, viser les cavaliers ennemis, et, lorsque vous prenez leurs chevaux, les amener aussitôt au chef-lieu de canton. Je prends l'engagement de vous faire distribuer des récompenses... » (Cité par Violle. Conférence précitée, p. 9).

donne sa pioche pour prendre son fusil déposé non loin de là, et qu'après avoir fait feu, il reprenne tranquillement son travail ; ceci c'est déjà très peu de la guerre. Mais on peut voir des faits qui n'en sont pas du tout : tel serait celui d'offrir l'hospitalité à des ennemis, puis de les tuer pendant leur sommeil. Dans tous ces faits, il y a des degrés ; les derniers, qui ne sont guère que des assassinats inspirés peut-être par un but louable, mais dont l'exécution nécessite de la duplicité et de l'hypocrisie, doivent être réprouvés.

Ces explications étaient nécessaires pour comprendre les dispositions votées à La Haye en 1899 et en 1907 sur la levée en masse.

b) *Texte voté à La Haye en 1899 et en 1907.* — Etant données les circonstances particulières dans lesquelles cette levée en masse peut se produire, et les manières extrêmement variées dont elle peut se manifester, il était nécessaire de préciser dans la mesure du possible dans quels cas les habitants qui prennent les armes pourront réclamer la qualité de belligérants.

Dès la conférence de Bruxelles de 1874, on a voulu tenir compte des préoccupations de ceux qui pensent que la levée en masse peut donner quelques résultats, mais on ne se mit d'accord que difficilement pour résoudre la question en territoire *non occupé* ; et cette proposition, admise sur la réclamation des petits Etats, a été un des principaux points de divergence avec les grands Etats et

une des causes de l'échec du projet comme convention définitive.

A la conférence de La Haye en 1899, la même opposition qu'à celle de Bruxelles entre grands et petits Etats se manifesta, et plus énergiquement encore.

L'Angleterre, la Belgique et la Suisse surtout voulaient intégralement maintenir le droit des populations de s'armer spontanément pour repousser l'envahisseur ; de l'autre côté, les autres pays, l'Allemagne en particulier, accordaient, comme maximum de concession le maintien de l'article 10 du projet de Bruxelles pour le territoire non occupé ; la question demeurait entière pour le territoire déjà occupé.

L'Angleterre et les petits Etats revendiquaient le droit de la levée en masse, comme ordonné par le strict patriotisme ; les grandes puissances n'en voulaient pas, comme devant favoriser les attaques par surprises, sources de représailles rigoureuses.

Ne pouvant s'entendre, on inséra dans la convention, à la demande de M. de Martens, la déclaration aux termes de laquelle « les hautes puissances contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. Elles déclarent que c'est dans ce sens que

doivent s'entendre notamment les articles 1 et 2 du règlement adopté. »

Il en résulte pour le cas non prévu, c'est-à-dire pour la levée en masse spontanée en territoire envahi, que chaque pays s'inspire des principes du droit des gens et des règlements de l'humanité tels qu'il les comprend (1).

Et ainsi fut voté, en 1899, le texte de l'article 2 ainsi conçu :

La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 1, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

Deux conditions étaient donc nécessaires sous l'empire de cette convention pour que la population qui prend spontanément les armes pour combattre l'ennemi sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 1 (concernant les corps des volontaires ou milices) puisse être considérée comme belligérante :

1° Il fallait que le territoire ne fût pas encore occupé ;

2° Il fallait qu'elle respectât les lois et coutumes de la guerre.

En 1907 la délégation allemande, assez peu favorable à la levée en masse, proposa d'ajouter aux conditions

1. Despagnet, éd. 1905, p. 641.

indiquées à l'article 2 l'obligation de porter les armes ouvertement (1). Elle voulait ainsi éviter les surprises.

Les débats auxquels cette proposition donna lieu furent assez brefs.

A la discussion à la deuxième séance de la première sous-commission du 10 juillet 1907, le colonel Michelson demanda comment serait considérée la partie de la population qui ne porterait pas d'armes et si, aux termes de l'amendement proposé, elle ne courrait pas le danger d'être soupçonnée injustement et d'être exposée de ce fait à des représailles.

Le président ayant fait observer qu'il ne pouvait y avoir aucun danger pour tous ceux qui ne sont porteurs d'aucune arme, S. E. M. Nélidow provoqua une explication du général de Gündell au sujet des graves conséquences qu'entraîne, à son avis, en temps de guerre, le port d'armes prohibées.

Le président ayant appelé l'attention sur les termes un peu vagues de la rédaction proposée, M. le colonel Borel fit remarquer que, si elle devait être adoptée, elle ne pourrait avoir d'autre sens et portée que de préciser ce qui se trouvait déjà dans le texte actuel de l'article 2, et non pas de le modifier au préjudice de la population intéressée.

En somme, il ne fut rien dit de précis. Il y a lieu de noter ici que la Suisse s'est abstenue ainsi que le Monténégro, la première estimant que le nouveau texte pourrait être considéré comme une aggravation de l'état de choses actuel et le deuxième entendant réserver son avis

1. Première séance, 3 juillet 1907, deuxième commission, première sous-commission, annexe 1.

jusqu'à l'expression de l'opinion des grandes puissances.

Quoi qu'il en soit, à sa deuxième séance, le 14 août 1907, estimant, comme la première sous-commission (1), que la condition ajoutée ne pouvait avoir d'autre portée que de préciser ce qui se trouvait dans le texte primitif sans en modifier le sens au préjudice de la population intéressée, la deuxième commission adopta le texte allemand voté par la sous-commission à la majorité de 30 voix contre 3 et 2 abstentions.

Tel est donc le texte.

b) *Appréciation du texte de 1907.* — Une troisième condition a été ainsi ajoutée à celles qui résultaient du règlement de 1899.

Il faut que la population porte les armes ouvertement. Est-ce suffisant ?

Il est possible de le discuter.

Ce n'est pas, diront les partisans de la suppression de la levée en masse, assez précis.

On n'a pas dans les travaux préparatoires indiqué ce qu'on entendait par « porter ouvertement les armes ».

Un groupe d'habitants d'une région qui va être envahie se rassemblent, se postent dans un bois, et de là font feu sur les troupes ennemies qui s'avancent. Peut-on dire qu'ils portent les armes ouvertement, et ces gens sont-ils certains d'être traités en belligérants ?

On pourrait, à première vue, répondre négativement :

1. Rapport de M. le général baron Giesl de Gieslingin.

il y a là une surprise ; l'ennemi avait su par ses reconnaissances que les troupes régulières avaient abandonné la région ; il marchait donc sans crainte, et tout à coup, de la lisière du bois qui borde la route, partent des coups de feu.

Le bois fouillé, on ne trouve que la trace des paysans qui, ce sera le cas le plus fréquent, se seront immédiatement dispersés avant l'arrivée de leurs adversaires ; ceux-ci, tout au plus, les verront s'enfuir pour se reformer un peu plus loin et continuer le même jeu.

Est-ce que ceux qui seront pris seront traités en belligérants ? il est à craindre que non ; il est très probable qu'on leur reprochera de ne pas porter les armes ouvertement.

Pour nous, ce reproche ne serait pas fondé.

De ce fait qu'il a appris par les moyens d'information dont il dispose que les armées régulières battaient en retraite, l'ennemi ne doit pas conclure qu'il ne rencontrera aucune résistance ; rien ne lui prouve que les troupes régulières n'avaient pas fait un mouvement en arrière purement fictif, et qu'elles ne reviendraient pas reprendre l'offensive ; c'est à lui à maintenir un service d'éclaireurs suffisamment organisé pour s'assurer que les bois devant lui sont dégarnis de toute troupe. S'il ne l'a pas fait, il a manqué de prudence, et il ne doit s'en prendre qu'à lui-même s'il est éprouvé.

Il suffit donc, pour que l'on puisse dire que les armes ont été portées ouvertement, que les habitants, que nous avons supposé réunis dans le bois, n'aient pas pris, à l'arrivée d'un groupe d'éclaireurs, l'apparence de paisibles citoyens,

venus là pour voir les événements, en dissimulant les armes, dont ils avaient l'intention d'user avec plus de profit sur le gros d'une troupe en marche.

Ils auraient parfaitement eu le droit de se cacher comme pourraient le faire des soldats eux-mêmes, pour échapper aux investigations d'éclaireurs ennemis.

Mais, nous refuserons à ces habitants, qui auront été faire le coup de feu, le droit de rentrer chez eux et de reprendre leurs occupations normales avant l'arrivée de l'ennemi, qui, ainsi, ne pourrait savoir à quelle troupe il a eu affaire. Ces habitants se sont faits soldats, sans costume soit, mais ils se sont faits soldats : ils doivent le rester et en courir les conséquences ; si la marche de l'ennemi n'a pas été entravée par leur acte, ils doivent reculer, ou s'ils n'en ont pas le temps, résister encore jusqu'à ce qu'ils soient hors de combat ou faits prisonniers. Ce que l'on a voulu en effet, ce n'est pas éviter les surprises provenant des ruses de guerres, mais les actes de déloyauté et de duplicité.

Le texte de La Haye nous paraît remplir ce but très suffisamment.

Il n'est donc pas à regretter, comme on l'a fait quelquefois (1), que la conférence n'ait pas adopté, pour tous les habitants prenant spontanément les armes, ainsi qu'elle l'a dit pour les corps de volontaires, les deux obligations observées par les corps francs de 1870, celle d'avoir à leur

1. Lieutenant J. Violle, *op. cit.*, p. 10.

tête un chef responsable, et celle de porter un signe distinctif reconnaissable à distance.

Il faut laisser ouverte la porte aux énergies dernières ; il faut permettre aux patriotes de se grouper et de résister à un envahisseur, dont la marche rapide pourrait ne pas laisser le temps d'organiser des corps avec des chefs responsables, et avec un signe reconnaissable à distance, suffisamment fixé pour ne pas être facilement retiré lorsqu'il en est besoin.

Sans doute, il est probable que ces résistances de populations envahies ne changeront pas l'issue de la guerre ; sans doute il est possible qu'elles donnent lieu à des abus, et entraînent à leurs suites des violences contre les personnes civiles.

Mais ce ne sont que des hypothèses : l'arrêt momentané d'une troupe ennemie peut donner le temps à l'armée nationale de s'approcher, de se reformer si elle a subi un échec, de recevoir des renforts, et de livrer un combat dont les conséquences ne peuvent pas être envisagées à l'avance.

Nous ne voulons pas quitter cette question de la levée en masse sans remarquer que la conférence n'a réglementé que la participation de la population aux hostilités les armes à la main, et que, par suite, chaque citoyen est en droit d'aider ses armées nationales, en les guidant, en concourant à la construction d'ouvrages de défense immédiats

ou improvisés, de levées de terre, etc., sans courir même le risque d'être traité en belligérant et d'être fait prisonnier de guerre.

La plupart des législations prévoient d'ailleurs que ce concours peut être obtenu par voie de réquisition, et ceux qui le fournissent ne doivent pas, à son propos, être molestés dans leurs personnes, ou dans leurs biens.

B. — *Réquisition de services personnels*

La modification apportée au règlement de 1899 que nous venons d'étudier se réfère à la période d'invasion.

Nous allons voir quelques nouvelles innovations concernant la situation des personnes, l'une à toute époque de la guerre, et l'autre, lorsque l'envahisseur ayant repoussé les troupes nationales, s'installe ou s'est installé définitivement sur le territoire.

a) *Principes généraux.* — L'idée générale de ces dispositions, c'est la distinction entre les ennemis actifs et les ennemis passifs, ces derniers comprenant tous ceux qui ne prennent pas part aux hostilités : ils ont droit au respect de leur personne et de leurs biens. C'est la conséquence de la conception moderne de la guerre, relation d'Etat à Etat, où seules les forces organisées d'un pays luttent l'une contre l'autre.

En partant de cette idée, on arrive à conserver aux habitants, ennemis passifs, les mêmes droits qu'en temps de paix.

On doit également respecter leur patriotisme ; et si on leur demande de se soumettre aux règlements édictés par l'envahisseur pour le rétablissement ou le maintien de l'ordre et de la vie publique, on ne doit pas faire plus : la souveraineté de leur pays n'est pas supprimée par le fait de l'invasion et de l'occupation. Momentanément, ils doivent s'incliner devant un autre souverain, mais cela ne veut pas dire qu'ils doivent le considérer comme leur souverain légitime.

Dans le règlement de La Haye, nous trouvons plusieurs dispositions appliquant ces principes (1).

Deux seulement, ayant été l'objet d'innovations en 1907, vont retenir notre attention :

a) C'est d'abord l'ancien article 44 de 1899, devenu l'article 23, alinéa final, relatif au concours direct des habitants aux opérations de guerre ;

b) C'est ensuite le nouvel article 44, qui interdit au belligérant de forcer les habitants à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant, et sur ses moyens de défense, c'est-à-dire à fournir un concours indirect sous certaines formes particulièrement graves ; car, nous le verrons, les réquisitions de certains services personnels sont autorisées, et ces services constituent bien, dans une certaine mesure, un concours indirect aux opérations de la guerre.

1. On peut citer notamment l'article 45, aux termes duquel il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie.

Ces deux articles, dont l'origine se trouve dans une proposition allemande et une proposition néerlandaise sont nettement séparés, mais il a fallu pour y arriver de très longues discussions dans lesquelles les deux points de vue ont été traités ensemble.

Par suite nous devons examiner les travaux préparatoires de ces deux articles simultanément.

b) *Etat du droit avant 1907.* — Mais il nous paraît nécessaire au préalable de rappeler l'état du droit international avant 1907, et d'indiquer rapidement les critiques auxquelles il prêtait.

a) Concours direct aux opérations de la guerre.

Le bon sens indique qu'il ne faut pas forcer un sujet de l'adversaire à combattre son propre pays ; c'est ce qu'énonçait l'article 44 du règlement de 1899 : « Il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé à prendre part aux opérations militaires contre son propre pays. »

Tout le monde est d'accord sur ce point : il en résulte que l'occupant ne peut ni lever des recrues, ni les obliger à combattre, ni les conduire à la tranchée, ni les employer à des travaux d'attaque ou de défense (1).

b) Quant à l'interdiction d'exiger tout concours indirect de la population, on pouvait croire que sous l'empire du texte voté en 1899, cette interdiction existait déjà.

1. Ceci déjà dit dans : le *Manuel d'Oxford*, art. 48 § 2. — Déclaration de Bruxelles, art. 36. — Voir Bonfils, n° 1143. — Despagnets, n° 577.

La conférence avait en effet adopté un article 52 sur les réquisitions, dans lequel il était spécifié que des services personnels pourraient être réclamés par l'envahisseur, mais seulement pour les besoins de l'armée d'occupation, et à condition qu'ils n'impliquassent pas, pour les populations, l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

C'était encore l'application de cette idée qu'il faut respecter le patriotisme des habitants. Mais la distinction était, et nous pouvons dire, (le texte n'ayant pas été modifié sur ce point), demeure bien fragile et bien délicate à appliquer.

Toutes réquisitions de services personnels, soit de conducteurs pour attelages, soit d'ouvriers pour réparer les routes ou les ponts coupés, donneront une aide certaine à l'envahisseur, quoi qu'il s'agisse d'un pays occupé, puisqu'elles faciliteront, dans les hypothèses précédentes, ses rapports avec l'arrière pour l'arrivée des renforts en hommes, en munitions, en vivres.

Il n'est donc pas aisé de donner un critérium des services qu'on peut demander et de ceux qu'on ne doit pas requérir.

On en est réduit pour distinguer les services, qui équivalent à une part prise aux opérations de la guerre, à faire intervenir la proximité des opérations (1). On ne

1. En ce sens M. Renault. *Cours professé à la Faculté de Droit*, 1907-1908.

pourrait pas, par exemple, forcer les habitants à transporter des munitions sur le champ de bataille, ni à travailler aux tranchées (1). Il est à noter d'ailleurs que ces derniers services se rapporteraient peu aux besoins d'une armée d'occupation, qui, installée, n'a guère à combattre que s'il y a un violent retour offensif de ses adversaires ; or ce sont les seuls services pour l'armée d'occupation qui sont autorisés par l'article 52.

Quoi qu'il en soit, et malgré les restrictions que contient cet article, ces réquisitions de services portent presque toujours atteinte au sentiment patriotique, et elles ne nous paraissent pas justifiées par les nécessités de la guerre.

En effet, comme on l'a fait justement remarquer (2), si, pour légitimer les réquisitions en nature, on admet qu'une armée, étant donnée l'énormité des effectifs, ne peut pas emporter et traîner à sa suite tout ce qui est nécessaire à sa subsistance pour un temps indéterminé, on ne saurait

1. On ne pourrait pas admettre des faits comme ceux-ci qui appartiennent, au moins les derniers, à l'histoire contemporaine : En 1792, les Autrichiens forçant les paysans français à travailler aux ouvrages dirigés contre Lille, tandis que Custine impose aux Allemands de coopérer à la mise en état de défense de Mayence, et que, l'année suivante, le duc de Saxe Teschen incorpore de force les habitants de Tourcoing. Tel, en 1870, Werder se vantant d'avoir pu terminer le 19 août, grâce aux travailleurs ruraux, l'installation de trois batteries de siège devant Strasbourg, et réquisitionnant des conducteurs pour des convois de munitions qui doivent franchir un pont battu par le feu des Français (ces voituriers ont refusé d'obéir), tandis que le préfet allemand force les Nancéens à réparer le pont de Fontenoy (Violle, *op. cit.*, p. 14 et 15).

2. Conférence de J. Violle citée, p. 14 et 15, Mérignhac, *op. cit.*, p. 269.

admettre qu'elle manque d'hommes. Cette nécessité pour une armée d'avoir au moins des soldats est si évidente que l'enrôlement de force des nationaux ennemis est interdit. Or, n'est-ce pas véritablement enrôler des paysans dans le génie ou le train des équipages, que de les réquisitionner comme travailleurs ou voituriers ?

On objectera qu'il est interdit d'exposer au feu ces réquisitionnés ; mais c'est le cas de beaucoup de militaires et de la plupart des fonctionnaires. Pourquoi ne pas renforcer les combattants avec tous les employés, et remplacer ceux-ci par des réquisitionnés ennemis, le boulanger allant aux sections de commis, le médecin au service de santé, l'aérostier aux ballons, le chimiste au service des poudres et salpêtres, le télégraphiste aux troupes de communications, etc ? Cette théorie, appliquée en grand, conduit à l'absurde. Et c'est, observe judicieusement M. Despagne, une pure subtilité de dire, comme le font beaucoup d'auteurs, que la réquisition ne porte que sur des objets matériels, chevaux et voitures, tandis que les propriétaires ne font qu'accompagner les objets pour les surveiller et en reprendre possession quand l'occupant ne veut plus s'en servir.

On a essayé aussi de justifier ces réquisitions en établissant une assimilation entre les prestations en nature que l'habitant doit fournir contre son pays, et les services personnels qu'on exige de lui. Quelle différence peut-il bien y avoir, a-t-on dit, entre le cheval et le mulet réquisitionnés et leur conducteur ? On a répondu fort justement qu'il y a

toute la différence séparant un animal d'un homme. Certes, au point de vue du droit naturel, la réponse est irréfutable ; mais, encore une fois, il est à craindre que les exigences de la conscience ne s'effacent devant celles de la guerre (1).

Nous devons constater d'ailleurs que nos règlements consacrent en partie cette manière d'agir (2). L'instruction pratique sur le service de l'infanterie en campagne prévoit l'emploi de travailleurs indigènes pour les travaux à exécuter aux issues des cantonnements (art. 88) et celui des voituriers requis (art. 116.)

Bien plus, alors même qu'on n'est pas en pays occupé, l'instruction pratique sur le service du génie, en campagne (art. 52) recommande à l'officier du génie, envoyé en reconnaissance, de requérir les habitants pour leur faire exécuter les travaux nécessaires et ajoute : « Quand on ne peut recourir à ce moyen, c'est au détachement du génie marchant à l'avant-garde qu'incombent les travaux de réparation et d'aménagement à exécuter sur la route à parcourir. »

Nous ignorons ce que contiennent les règlements étrangers ; il est probable qu'ils sont analogues aux nôtres.

Nous le répétons, ces recommandations nous semblent injustifiées. Ce n'est pas aux habitants, mais aux troupes cantonnées qu'il appartient d'organiser leurs cantonnements. Ce n'est pas aux voituriers requis de force, mais aux

1. Voir Mérignac, *op. cit.*, p. 269.

2. Lieutenant Violle, *op. cit.*, p. 15.

formations de seconde ligne, qu'incombe le soin d'assurer la conduite des convois ; enfin, ce sont les troupes du génie, détachées avec les brigades ou divisions de cavalerie, qui doivent assurer la viabilité de la route suivie, et non des civils ainsi contraints de faciliter la marche de l'ennemi (1).

Il est donc à souhaiter que, dans l'avenir, on fasse un pas de plus, et qu'on n'autorise plus la réquisition des services personnels, alors même qu'il s'agira d'une armée d'occupation, car, tous, sauf de rares exceptions (2), impliquent une part prise aux opérations de la guerre.

Mais à côté de ces services personnels dont la réquisition reste possible, la conférence de 1907 a tenu à en exclure formellement certains qui par leur nature présentent un caractère de gravité exceptionnelle.

Nous voulons parler de ceux qui consistent pour les habitants d'un pays occupé à fournir des renseignements sur leur armée ou sur ses moyens de défense.

On pourrait croire que la réquisition de tels services était déjà interdite implicitement par l'article 52 puisqu'il

1. J. Violle. Conférence citée, p. 15.

2. Citons comme exceptions : la coopération de l'habitant à l'assainissement du champ de bataille, à l'inhumation, à l'incinération des cadavres, au relèvement des blessés.

Il y a en jeu, dans le premier cas, des principes d'hygiène, que la population a tout intérêt à suivre, et dans le deuxième, des obligations morales supérieures qui doivent passer avant toute autre.

Dans le même ordre d'idées, on peut approuver la conduite des Japonais qui ont, dans la guerre de 1894, forcé les Chinois à se faire vacciner, à désinfecter des puits ou des latrines, à établir des égouts, à balayer les rues des localités, etc. Nos troupes au Maroc ont agi de même (Violle, *op. cit.*, p. 15.)

n'autorise les réquisitions de services personnels que pour les besoins d'une armée d'occupation et à la condition qu'ils n'impliquent pas une part prise aux opérations de la guerre.

Le fait pour un habitant de fournir à l'envahisseur des renseignements sur l'armée, de guider cet envahisseur ne peut donc rentrer dans les services de l'article 52.

Mais il y a lieu de noter que lors de la discussion en 1899, non pas de cet article, mais de l'article 44 (1), on avait laissé entendre qu'il n'impliquerait pas la suppression de guides, ainsi d'ailleurs que la conférence en avait eu primitivement l'intention. Si l'on se reporte, en effet, aux travaux préparatoires de la conférence de 1899 (2), on voit que M. le colonel Gilinsky, délégué russe, estimait qu'il aurait fallu préciser la portée de cet article en y introduisant le principe qu'il s'agit uniquement de la participation directe aux opérations sur le champ de bataille. A son avis, un belligérant peut forcer un habitant à fournir des chariots, etc.

Un tel amendement aurait modifié tout à fait la portée de l'article : et pour M. Beernaert, les habitants ne pourraient être forcés ni directement, ni indirectement à prendre part aux opérations ; il acceptait cependant qu'ils

1. Art. 44. — Il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé à prendre part aux opérations militaires contre son propre pays.

2. Deuxième commission, deuxième sous-commission, séance du 1^{er} juin 1899. Discussion sur l'article 36 de la conférence de Bruxelles, devenu l'article 44 du règlement de 1899.

puissent être contraints de livrer chevaux, voitures, etc. ; c'est à ce moment que M. de Gross de Schwarzoff, délégué allemand, insista pour le maintien tel quel de l'article « qui ne vise, dit-il, que la population en entier et non les individus, cette disposition n'étant pas, à son avis, aux belligérants le droit de forcer les individus à fournir un service comme celui par exemple de montrer le chemin ».

Après cette observation M. Gilinsky n'insista pas et le texte fut voté sans addition.

Ainsi, en 1899, la question avait été effleurée, mais on ne l'avait pas tranchée, et, dans la pratique, les armées pouvaient encore utiliser les guides (1).

Tel était en 1907 l'état de la question du concours direct et indirect des populations dans les opérations de guerre.

c) *Discussions en 1907.* — Les modifications votées en 1907 trouvent leur origine :

1° Dans une proposition faite par la délégation allemande (à la première séance de la première sous-commission du 3 juillet 1907), d'ajouter au règlement un article 22-*a* ainsi conçu : « Il est interdit de forcer les ressortissants de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre

1. Le règlement français sur le service des armées en campagne (décret du 28 mai 1895, complété et modifié en 1900, 1901, 1905) contient dans son article 53 une disposition ainsi conçue : « Dès la réception d'un ordre relatif aux marches, chaque commandant de colonne étudie la carte... Il fait rechercher au besoin les gens qui connaissent bien le pays et peuvent servir de guides. »

dirigée contre leur propre pays, même dans le cas où ils auraient été pris en service avant le commencement de la guerre. » Article qui devait remplacer l'ancien article 44 qu'on supprimait.

Et 2^o dans une proposition de la délégation des Pays-Bas, à la même séance, de faire suivre l'ancien article 44 (1) d'un article 44-*a* aux termes duquel : « Il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé à donner des éclaircissements concernant leur propre armée ou les moyens de défense de leur patrie. »

Le nouveau texte allemand avait pour objet de développer le principe admis en 1899 relativement à la participation forcée de la population d'un territoire occupé aux opérations militaires contre son pays, en étendant à tous les ressortissants l'interdiction dont le règlement ne faisait bénéficier que cette population. On l'étendait même aux sujets étrangers qui pouvaient se trouver au service de la partie adverse avant le commencement de la guerre (2).

La délégation d'Autriche-Hongrie proposait d'ajouter, après les mots « à prendre part » les mots « comme combattants », et M. le major général baron Giesl de Gieslingen, délégué autrichien, faisait remarquer, à l'appui de sa proposition, qu'il lui paraissait désirable d'établir une distinction absolument claire entre « les opérations de

1. Voir le texte de l'article 44, page 77.

2. Rapport de M. le général baron Giesl de Gieslingen, sur les travaux de la première sous-commission.

guerre » auxquelles la population de l'Etat ennemi ne pourra pas être forcée de prendre part, et certains « services militaires » que cette population pourra, le cas échéant, être astreinte à rendre. Ainsi, disait-il (1), les chefs militaires ne pourraient guère renoncer à employer d'une manière provisoire les ressortissants de l'Etat ennemi pour quelque service du train de l'armée, en qualité de guides, ainsi que pour les travaux de route et de fortification. Rien, au contraire, ne s'oppose à ce qu'il soit formellement interdit de forcer les ressortissants de l'Etat ennemi, tant individuellement qu'en corps de troupe, de participer les armes à la main, c'est-à-dire « comme combattants », aux opérations.

La question de principe ainsi soulevée était de la plus haute gravité, et, sur la demande de M. le général Amourel et de M. le comte Tornielli, la discussion des amendements fut renvoyée à l'examen du comité de rédaction (1) qui s'en occupa dans la séance du 13 juillet.

Dans ce comité se firent jour les oppositions d'idées que nous allons retrouver par la suite.

D'un côté, le général Amourel, délégué français, se

1. Deuxième commission, première sous-commission, deuxième séance, 10 juillet 1907.

2. Le comité était ainsi composé : MM. Beernaert, Brun, le major-général Giesl de Gieslingin, Samad Khan Monitas es Saltaneh, Beldiman, Carlin, le major-général de Gündell, le général de division Amourel, le commandant Cockerill (remplaçant M. le général de division Sir Edmond R. Elles), le major-général Yoshifuru Akiyama, le lieutenant-général Jonker den Beer Portugaël, le major-général Yermolow.

montra favorable au nouveau texte, en tant qu'il visait les soldats de la légion étrangère, par ce motif que les soldats retenus par force dans les rangs d'une armée ne peuvent être pour celle-ci qu'un élément de faiblesse.

Mais il crut devoir se prononcer contre l'addition proposée par l'Autriche-Hongrie, qui permettait d'employer comme guides les ressortissants de la partie adverse, ce qui constituait un recul sur les termes admis en 1899.

L'usage des guides forcés, a-t-il ajouté, n'est plus indispensable avec les moyens d'information dont disposent actuellement les armées, et d'ailleurs de tels guides sont dangereux plus souvent qu'utiles pour ceux qui les emploient, quand ils sont recrutés dans une population patriote et fanatisée.

M. Beernaert et M. Carlin (délégué suisse) se prononcèrent également contre l'addition autrichienne.

De l'autre côté M. Giesl de Gieslingen insista sur la marche des armées dans des pays de montagnes tels que la péninsule balkanique dont les chemins praticables ne figurent sur aucune carte.

M. le général Yermolow appuya la déclaration autrichienne, en se basant sur les opérations de la guerre de Turquie.

Mais la majorité se prononça contre l'addition et adopta le texte allemand sous réserve d'une légère modification de forme tendant à remplacer à la fin de l'article les mots « dans le cas où ils auraient été pris en services », par les mots « dans le cas où ils auraient été à son service ».

Toutefois le président du comité, M. Beernaert, ayant critiqué la suppression de l'article 44 en raison de la place qu'il occupait, M. le général de Gündell fit observer (troisième séance, 24 juillet 1907) qu'il n'insistait pas sur la place à donner au texte dans le règlement, pourvu que l'on étende le principe admis en 1899 relativement à la participation de la population d'un territoire occupé à des opérations militaires contre son pays (1).

Le débat fut repris à la troisième séance de la première sous-commission le 24 juillet 1907, et continua le 31 juillet.

L'amendement allemand en lui-même ne soulevait pas de difficulté.

Toutefois, la question de la place du nouvel article 22 qui figurerait dans les moyens de nuire à l'ennemi, remplaçant l'article 44, qui faisait partie de la section du règlement de 1899 intitulé : « De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi » fut renvoyée à la commission de rédaction.

Nous aurons à revenir sur l'intérêt que présente cette question de place.

Mais l'amendement austro-hongrois, rejeté par le comité de rédaction, comme nous venons de le voir, fut remis en discussion.

M. le général Giesl de Gieslingen défendit à nouveau la manière de voir autrichienne par des arguments

1. Rapport de M. le major-général baron Giesl de Gieslingen sur les travaux du comité de rédaction de la première sous-commission.

tirés des nécessités de la guerre qui ne sont pas toujours à l'abri des objections.

Partant de cette idée que, dans la guerre, l'action offensive reste la base du succès, et que lorsqu'elle réussit, elle vous conduit dans le pays ennemi, il fait observer que le commandant militaire ne pourra pas, ou du moins pas toujours, renoncer à s'assurer à titre provisoire les services militaires auxiliaires qui ne peuvent lui être rendus que par la population.

La réquisition de ces services personnels soulève la question des guides, et celle du concours de la population aux travaux de route, de fortification, etc.

Sur la première, le général Giesl de Gieslingen reprit l'argument qu'il avait déjà exposé au comité de rédaction sur l'absence de cartes dans certains pays, sur la difficulté de les lire la nuit, ajoutant « que le commandant sur lequel pèse les responsabilités de tant de vies qui lui ont été confiées ne pourra souvent pas hésiter à recourir aux informations d'un guide ennemi ou neutre ».

Sur la deuxième question, M. le général Giesl de Gieslingen prétendait démontrer la nécessité d'autoriser cette réquisition des services auxiliaires par divers exemples que nous voulons citer, pour montrer toute l'étrangeté, pour ne pas dire plus, de quelques-uns d'entre eux.

Un commandant doit passer une rivière ; il n'a pas le matériel nécessaire pour construire une passerelle : saurait-il hésiter à demander à la population voisine de lui fournir les embarcations et le matériel indispensable ?

Quelle différence existe-t-il entre ces services et la charge quotidienne qui consiste à donner aux troupes ennemies le logement et à lui fournir des vivres.

Ce premier exemple n'est pas encore très critiquable, mais que dire de celui-ci ?

« Dans les guerres modernes les batailles durent quelquefois plusieurs jours, et l'étendue de l'armée dépassera souvent 100 kilomètres ; une telle ligne de combat a besoin de points d'appui qui doivent être fortifiés à la hâte et on ne pourra, dans la plupart des cas, nullement se passer du concours de la population, ses propres troupes pouvant être exténuées par le combat !! »

« Dans aucune de ces hypothèses, ajoutait le général Giesl de Gieslingen, on ne fera du mal à cette population, et ce travail sera assurément le moindre des inconvénients dont elle pourrait être l'objet pendant la durée de la campagne », et il continuait : « Nous ne voulons pas que des dispositions conventionnelles stipulées ici restent, le cas échéant, lettre morte ; c'est dans notre pensée une exigence de loyauté que de faire ressortir des difficultés qui pourraient surgir d'une pareille situation, et comme, d'après moi, il ne saurait être question d'immoralité que si l'on forçait la population à combattre les armes à la main, contre son propre pays, voilà pourquoi nous proposons de faire insérer dans l'amendement allemand les mots « comme combattants ».

C'est alors que le président proposa de joindre à la discussion de l'amendement autrichien l'article 44-a néer-

landais qui soulève les mêmes questions, et aux termes duquel, il est interdit, ainsi que nous l'avons dit, de forcer la population d'un territoire occupé à donner des éclaircissements concernant sa propre armée ou les moyens de défense de sa patrie.

Cet article avait été admis sans discussion bien intéressante, au moins d'après le procès-verbal (1), par 7 voix contre 6 dans le comité de rédaction.

Un de ses adversaires était le délégué russe, chose ogique, puisqu'il était favorable à l'amendement austro-hongrois ; son principal argument consistait à réclamer le maintien des articles de 1899, se ralliant à la distinction faite par M. le général Giels de Gieslingen entre « le service » auquel la population ennemie ne pourra pas être forcée de prendre part, et « les services », que cette population pourra, en cas de nécessité grave, être astreinte à rendre ; il ajoutait que déjà l'article 44 de la convention de 1899 prohibait « le service » et l'article 52 précisait suffisamment « les services » qu'on pouvait demander, ainsi que nous l'avons déjà expliqué.

Et il concluait que si l'on adoptait l'article 22-*a* « sans

1. Séance du comité le 13 juillet 1907. M. Becrnaert fait remarquer combien il est cruel de contraindre sous peine de mort des habitants d'un pays à devenir traîtres à leur patrie, en conduisant une armée ennemie, ou en élevant des fortifications. On invoque, d'autre part, les nécessités de la guerre, tout en reconnaissant que celles-ci doivent être atténuées autant que possible ; mais ces nécessités étant, dans certains cas, inévitables, on trouverait plus loyal de les consacrer.

ajouter les mots « comme combattants », cet article pourrait se mettre en contradiction avec le sens de l'article 52, et n'apporter à toute la question que de l'ambiguïté, de l'obscurité et de la confusion ».

C'est à ce propos que la question de la place à donner à l'amendement allemand prenait toute son importance.

Ainsi que le faisait remarquer M. le général de Gündell, ce que la délégation allemande voulait, avant tout, c'était étendre à tous les ressortissants de la partie adverse le bénéfice des interdictions que le règlement de 1899 ne faisait porter que sur la population d'un territoire occupé : ceci explique pourquoi la délégation allemande avait inséré son article dans la section concernant les moyens de nuire à l'ennemi, alors que les articles 44 et 52 traitent de l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi.

Le général den Beer Portugaël défendit alors l'amendement néerlandais, contenu dans l'article 44-*a*, en expliquant qu'il a bien en vue les guides, mais pas seulement eux. Si, dit-il, l'ennemi a envahi une contrée, il peut faire venir les habitants devant lui, hommes et femmes, et les interroger sous menace de les faire fusiller à l'instant même, s'ils ne donnent pas des éclaircissements satisfaisants ; et s'il demande : « Où sont les vôtres, quelle est leur force, quel est leur dessein », ils n'auront pas tous le courage et le sang-froid de ce Prussien, cité par l'historien Archenholz qui répondit à ces trois questions : « Cherchez-les, comptez-les, allez-le leur demander. »

Cette réponse contenait les vrais principes du droit de

guerre : ce n'est pas aux habitants paisibles à fournir les moyens de faire la guerre à leur patrie. C'est aux généraux à se procurer par eux-mêmes les renseignements dont ils ont besoin. Ils ont des cartes, des éclaireurs : ils n'ont qu'à envoyer en avant leur cavalerie légère, les patrouilles, les officiers.

A un autre point de vue M. le général den Beer Portugaël faisait observer que l'emploi des guides constitue souvent un moyen dangereux : il leur est arrivé plus d'une fois d'entraîner la troupe ennemie dans un guet-apens.

Les cartes sont excellentes : tout officier, tout sergent peut en avoir, ce n'est qu'exceptionnellement qu'il n'y a pas de cartes ; faut-il donc abandonner une bonne règle pour l'exception, ou dire que l'exception confirme la règle.

Or à cet égard, il faut remarquer la situation des habitants en territoire occupé ; genre de prisonniers sur parole, ils demeurent dans le pays, voient tout ce qui se passe, mais ne doivent en souffler mot, sous peine de passer devant le conseil de guerre, qui ne connaît que la peine de mort.

Et ce serait ce même homme à qui l'ennemi impose l'obligation de ne rien dire des mouvements de l'armée occupante, qui serait forcé par ce même ennemi de lui communiquer des renseignements sur les forces de ses compatriotes.

M. le colonel Borel (Suisse) appuya la proposition néerlandaise ; pour lui aussi la contrainte ne donnera que de mauvais résultats : l'activité volontaire produit seule de bons effets, et les guides obtenus par force seront avanta-

geusement remplacés par les cartes et les reconnaissances.

D'ailleurs cette prohibition des guides est conforme à l'esprit de la conférence de 1899.

Le général Amourel exprima la même idée ; il déclara notamment, tout en rendant hommage aux intentions loyales de la délégation autrichienne désireuse de ne pas adopter de règles qui ne pourraient ensuite être observées, que cette éventualité n'est pas vraiment à craindre : l'exécution appartiendra aux chefs militaires pour lesquels le premier devoir est l'obéissance aux ordres reçus et aux règlements publiés dans leurs armées. « Et on ne peut pas admettre qu'ils seraient indisciplinés en cette matière, si leurs gouvernements avaient pris un engagement et avaient inséré dans leurs règlements militaires l'obligation de tenir cet engagement (1). » La délégation française votait donc l'article 22-*a*, et l'article 44-*a*, qui contiennent implicitement l'interdiction des guides.

La discussion sur ces articles semblait devoir être close ; mais à la séance suivante, le 31 juillet, elle fut reprise, à la suite d'une proposition belge tendant à combiner les articles 22-*a*, et 44 actuel, et 44-*a* ainsi conçue :

I. Egalemeut le général Amourel prétend qu'avec les moyens d'information actuels, avec les renseignements, les cartes et les intelligences qu'elles ont pu avoir sur le théâtre des opérations, avec la facilité de trouver des guides volontaires, payés ou non, l'usage des guides forcés constitue une violence inutile, et un acte toujours dangereux, car on n'est jamais certain que la crainte de la mort conduira un citoyen à nuire à son pays, et si on lui confie le sort d'une troupe, ne peut-il la diriger de façon à la faire détruire ?

« Il est interdit de forcer les habitants d'un territoire occupé à prendre directement ou indirectement, collectivement ou individuellement une part personnelle aux opérations militaires contre leur pays, et d'exiger d'eux des renseignements en vue de ces opérations. »

Dans l'esprit de ces auteurs, ce texte coupait court à toutes difficultés.

D'une part le mot « habitant » substitué au mot « population » correspondait aux « ressortissants » de la proposition allemande, et l'indication qu'ils ne pourraient être forcés de prendre une part personnelle aux opérations démontrait que cette interdiction visait non seulement le fait de porter les armes et de combattre, mais aussi toute coopération personnelle réclamée de l'habitant à des travaux de fortifications, routes stratégiques, ou toute exigence de guides ou de renseignements, c'est-à-dire d'actes de félonie contraires à l'honneur et exposant la vie.

D'autre part, ce texte n'innovait rien quant au droit du belligérant de réclamer par voie de réquisitions ce qui lui est nécessaire conformément à l'article 52.

Enfin il répondait à l'objection sur l'impossibilité de concilier la situation de cet habitant qui, s'il a trahi, même forcé, peut être condamné par les siens, et s'il refuse est menacé de mort avec la disposition qui garantit solennellement à cet habitant la vie, la liberté et l'honneur (art. 46).

Et « si la réquisition d'un guide, disait le délégué belge, pouvait se faire en vertu d'une convention mondiale, il ne

s'agirait plus alors d'un fait de violence explicable par les nécessités ; c'est chacune de nos patries qui admettrait par un acte solennel que l'on pût exiger de ses enfants de lui porter peut-être un coup mortel ».

Le général Yermolow, dont la délégation adopta la manière de voir, reprit la discussion sur la question de la place du nouvel article. « Afin, dit-il, de donner satisfaction au désir de l'Allemagne d'étendre à tous les ressortissants la prohibition de l'article 44 en 1899, la délégation russe propose de laisser intact l'article 44, à sa place actuelle, et de placer l'article 22-*a*, non plus dans le chapitre I sur les moyens de nuire à l'ennemi, mais dans la même section en créant un chapitre nouveau intitulé : « Des ressortissants d'un belligérant dans le territoire de la partie adverse », chose d'autant plus utile que la section dans laquelle serait l'article 22 est consacrée aux rapports des deux armées belligérantes.

Le général Giesl de Gieslingen se prononça contre la proposition belge, notamment contre la dernière phrase concernant l'interdiction d'exiger des habitants des renseignements en vue des opérations militaires de leur pays.

A son avis, il suffit d'interdire de forcer les habitants d'un territoire occupé à ne pas prendre part aux opérations militaires.

« Formuler, dit-il, les stipulations plus restrictives compromettrait d'une manière peu justifiable la liberté d'action des commandants de troupes, sans augmenter

aucunement la protection des habitants du territoire occupé, protection qui est garantie par les conventions du droit des gens » ; et il ajoutait : « Il est naturel que les chefs militaires fassent appel en diverses occasions, et pour compléter leurs services de renseignements aux informations qui peuvent leur être fournies, soit par des prisonniers de guerre, soit par quelque habitant du pays occupé. Et nous croyons qu'on ne saurait renoncer à ce moyen de compléter la reconnaissance... Aussi longtemps qu'il y aura des guerres, on ne peut refuser aux troupes les moyens d'accomplir leurs devoirs.

« L'existence et le sort d'un corps de troupes, composé de plusieurs milliers d'hommes, nous semble mériter au moins autant de considération que la conscience du paysan interrogé, conscience qui sera aisément tranquillisée par la contrainte sous laquelle il agit, et on ne peut pas admettre le dilemme dont M. le général den Beer Portugaël a parlé précédemment : Quand on cède à une force majeure il ne peut être question de manquement à un devoir patriotique, et la culpabilité n'est admise par aucun code si le délit a été commis sous l'empire d'une contrainte irrésistible. »

La délégation de Roumanie, par la bouche du capitaine Sturzda, repoussa également la proposition belge ; les dispositions limitatives qu'elle contient sont, à son avis, impossibles à observer, et, partant, inutiles : la marche des opérations serait entravée par de semblables pres-

criptions qui viseraient implicitement les services de deuxième ligne, tels que services des trains et des colonnes, des étapes, des travaux de fortifications.

Or, ajoutait le capitaine Sturdza, il faut éviter de prendre des engagements qu'on prévoit qu'il ne sera pas possible de respecter ; beaucoup de commandants s'émanciperaient de l'observation stricte de lois qui ne tiennent pas suffisamment compte de la nature de la guerre.

Passant rapidement sur l'argument tiré de la différence des pays au point de vue géographique et topographique, il ajouta : « Nos commandants mettent en jeu l'honneur et la bonne réputation ; il ne faut pas paralyser, par des dispositions impraticables, leurs moyens d'action, et il faut éviter de manifester, par des limitations trop grandes, une méfiance marquée des puissances signataires à l'égard de leurs propres officiers, qui sauront eux-mêmes jusqu'où doit aller leur énergie guerrière et où est la limite que, leur trace la pitié et l'équité. »

La délégation allemande déclara également ces prescriptions inutiles et même nuisibles, et se rallia aux sentiments exprimés par l'Autriche.

La délégation française rappela que, si on n'acceptait pas la proposition allemande ou néerlandaise, elle voterait la proposition belge qui avait la même portée.

La Chine adopta la proposition belge.

Au total, cette proposition mise aux voix fut adoptée par 18 contre 15 (1).

1. Ont voté pour : Belgique, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Danemark,

Le peu d'importance de cette majorité et le désir d'arriver à une entente plus complète ont amené le bureau à renvoyer une seconde fois la question au comité. Après nouvel examen, on s'est demandé s'il ne serait pas préférable de constater l'accord presque unanime qui s'était fait sur la proposition allemande, en scindant la rédaction belge qui la combinait avec la proposition néerlandaise.

La délégation de Belgique n'y ayant fait aucune opposition, le comité s'est trouvé en présence de deux solutions : d'une part, adoption pure et simple de l'article 22-*a* avec ou sans addition, et suppression de l'article 44 de 1899 ; d'autre part, adoption des propositions allemande et néerlandaise sous forme de deux articles 22-*a* et 44-*a*.

Cette seconde solution a paru la meilleure, sous réserve de deux modifications de rédaction : « contre leur pays » ; au lieu de « contre leur propre pays » dans l'article 22-*a*, et remplacement des mots « la population » par « les habitants » dans l'article 44 qui serait ainsi rédigé : « Il est interdit de forcer les habitants d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée adverse, ou ses moyens de défense (1).

République Dominicaine, Espagne, France, Luxembourg, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Serbie, Siam, Suisse, Vénézuéla.

Ont voté contre : Allemagne, Autriche-Hongrie, Bulgarie, Grande-Bretagne, Haïti, Etats-Unis d'Amérique, Italie, Japon, Monténégro, Panama, Portugal, Roumanie, Russie, Suède, Turquie.

1. Rapport du général Giesl de Gieslingen sur les travaux de la première sous-commission.

Quant à la place qu'occuperaient ces deux articles, le comité avait été d'avis que l'on pourrait faire rentrer l'article 22-*a* dans l'article 23 comme dernier alinéa, laissant au comité général de rédaction le soin de prendre une décision à ce sujet.

C'est dans ces conditions que la question fut ouverte devant la deuxième commission en séance plénière, le 14 août 1907.

D'un côté, le général Yermolow, le général baron Giesl de Gieslingen et le général de Gündell déclarèrent qu'ils ne pouvaient accepter aucun amendement, ni addition à l'article 44 du règlement de 1899, mais qu'ils adopteraient volontiers la proposition initiale de la délégation allemande (art. nouveau 22-*a*), en supprimant totalement l'article 44 du règlement de 1899.

D'un autre côté, le général den Beer Portugaël dont l'opinion était appuyée notamment par le général Amourel et la délégation d'Espagne, reprenant et développant certains arguments déjà fournis, déclara que si, dans l'armée occupante, le service des renseignements et des espions est bien réglé, il y aura assez de cosmopolites, d'individus sans cœur et sans patrie pour donner ces renseignements ; les habitants qui doivent rester hors de la lutte ne doivent pas être forcés de suppléer au manque d'instruction et de prévoyance de l'envahisseur...

« Et forcer les habitants, signifie les menacer de mort, et la menace, dans la guerre, est suivie de près par l'exécution. »

L'orateur rappelle en outre le paragraphe 4 du projet,

présenté en 1874 par le gouvernement russe où il était dit :
« Les nécessités de la guerre ne peuvent justifier, ni la trahison à l'égard de l'ennemi, ni la déclaration hors la loi, ni l'autorisation d'employer contre lui la violence et la cruauté. »

« Or menacer de mort si l'on ne veut devenir traître est une violence et une cruauté à la fois.

« Enfin la guerre se fait d'Etat à Etat ; si cela est vrai, ne forçons pas les habitants à se mêler à la lutte, surtout ne les forçons pas à faire des vilénies. »

La discussion étant épuisée, on passa au vote et la proposition du comité (c'est-à-dire adoption des articles 22-*a* allemand et 44-*a* néerlandais) fut adoptée par 23 voix contre 9 et 1 abstention (1).

La Conférence, dans sa quatrième séance plénière du 17 août, suivit dans cette voie la commission, et approuva les dispositions des articles 22-*a* et 44-*a*. Toutefois ces articles motivèrent des réserves de la part des délégations d'Autriche-Hongrie et du Monténégro, de Roumanie, du Japon, de la Bulgarie et de l'Allemagne. Le baron Marshall

1. On voté pour Belgique, Brésil, Chili, Cuba, Danemark, République Dominicaine, Espagne, France, Grèce, Haïti, Italie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Serbie, Siam, Suède, Suisse, Turquie.

On voté contre : Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Grande-Bretagne, Monténégro, Portugal, Roumanie, Russie.

S'est abstenu : le Japon.

déclara notamment ne pouvoir accepter l'article 44-*a*, pour les raisons suivantes.

« Il est à reconnaître que les mots « à prendre part aux « opérations militaires » de l'article 22-*a* sont passibles d'une différente interprétation, mais une spécification nous paraît impossible. En voulant spécifier les actes qui seraient illi-cites en vertu de l'article 22-*a*, comme l'article 44-*a* l'entre-prend, on courrait le risque de restreindre, outre mesure, la liberté des actes militaires et de parvenir à une inter-prétation qui, d'après l'adage, *qui dicit de uno, negat de altero* ferait considérer comme permis tous les actes qui ne sont pas défendus expressément par la convention. »

« Nous ne voulons, continua-t-il, ni l'un, ni l'autre. En aucun cas, nous ne pourrions accepter une interprétation qui en pratique puisse considérablement affaiblir la pensée humaine et civilisatrice dont nous nous sommes inspirés en proposant l'article 22-*a*.

« C'est pour ces raisons que nous votons contre l'article 44-*a*. »

Le comité de rédaction avait laissé au comité général de rédaction le soin de désigner la place que devaient occuper dans le nouveau règlement les articles 22-*a* et 44-*a*. Le comité fit rentrer l'article 22-*a* dans l'article 23, et mit l'article 44-*a* à la place de l'article 44.

Par suite, la disposition néerlandaise, la plus délicate et la plus importante par ses conséquences, passa dans le texte définitif. Et ainsi la grande majorité de la conférence

a condamné la pratique encore existante, brutale, barbare, des « guides forcés ». Elle a ainsi rendu hommage à l'idée de droit et au patriotisme (1).

Il est seulement à regretter que plusieurs Etats aient signé la convention sous réserve de l'article 44 : nous aimons à croire qu'ils reviendront sur cette décision, et montreront ainsi qu'ils se rendent un compte exact des devoirs moraux que leur imposent le développement des idées juridiques et le sentiment de l'équité.

§ 2. — INNOVATIONS CONCERNANT LES BELLIGÉRANTS

Nous pouvons étudier très rapidement ces modifications, elles n'eurent pas en effet l'importance des précédentes.

Elles se réfèrent à trois ordres d'idées :

L'amélioration du sort des prisonniers ;

La solde des officiers ;

Le développement de l'institution des bureaux de renseignements.

A. — *Amélioration du sort des prisonniers*

a) L'article 5 de la convention de 1899 avait stipulé que les prisonniers de guerre pourraient être internés dans une ville, etc., avec obligation de ne pas s'éloigner au delà de certaines limites déterminées.

1. Renault. Conférence faite à l'Ecole des Sciences politiques le 5 juin 1908.
Annales des Sciences politiques, 15 juin 1908.

Cet article ajoutait qu' « ils pouvaient même être enfermés par mesure de sûreté indispensable ».

Le règlement de La Haye en 1907 a limité cette faculté à la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure.

Cette disposition, légèrement restrictive des droits du capteur, a été insérée sur la proposition faite par la délégation de la République de Cuba (1) et votée sans discussion à l'unanimité, le 10 juillet 1907, par la sous-commission, et le 14 août par la commission.

Il n'est pas besoin de la commenter.

b) La deuxième modification que nous rencontrons relative aux prisonniers a donné lieu à un très petit débat.

Elle a pour but d'exonérer les officiers du travail, que le capteur peut exiger des prisonniers.

Son origine est dans une proposition faite par la délégation d'Espagne de rédiger ainsi qu'il suit le premier alinéa de l'article 6 : « L'Etat peut employer comme travailleurs les prisonniers de guerre à l'exception des officiers. »

Cette proposition était motivée par ce fait qu'il ne serait pas convenable de confier à la merci du capteur, comme le faisait le texte de 1899 (2), une appréciation qui pour-

1. Deuxième commission, première sous-commission, première séance, 3 juillet 1907.

2. Art. 6 du règlement de 1899 alinéa 1 : « L'Etat peut employer comme travailleurs les prisonniers de guerre selon leurs grades et leurs aptitudes. »

rait, dans certaines circonstances, obliger l'officier à faire des travaux vexatoires (1).

Après une courte observation de M. le général de Gündell proposant de maintenir les mots « selon leurs grades » qui s'appliquent aux sous-officiers, l'amendement espagnol fut adopté sans discussion.

c) Il en fut de même de l'amendement japonais, concernant les prisonniers de guerre, et stipulant que, à défaut de tarifs en vigueur pour les travaux de même nature exécutés par les militaires de l'armée nationale, les travaux faits pour l'Etat seront payés d'après un tarif en rapport avec les travaux exécutés (art. 6 al. 3).

B. — *Question de la solde des officiers*

Une autre proposition japonaise va nous retenir un peu plus longtemps : elle a trait à la solde des officiers, prisonniers de guerre.

α) L'article 17 voté en 1899 stipulait que « les officiers prisonniers de guerre pourront recevoir le complément, s'il y a lieu, de la solde qui leur est attribuée dans cette situation par les règlements de leurs pays, à charge de remboursement par leur gouvernement ».

β) La délégation japonaise proposait, afin de faire disparaître « une phraséologie qui ne semble pas assez explicite pour amener une interprétation non équi-

1. Discours de M. le colonel Jofre Montéjo. Deuxième séance de la deuxième sous-commission, 10 juillet 1907.

voque (1), de rédiger ainsi cet article : « le gouvernement accordera, s'il y a lieu, aux officiers prisonniers entre ses mains une solde convenable, à charge de remboursement par leur gouvernement. »

Mais ce texte proposé dans le but d'éviter des interprétations équivoques, manquait encore de précision, et ne donnait pas satisfaction à tous ; aussi fut-il renvoyé au comité de rédaction.

La tâche du comité de rédaction était double : 1^o préciser la portée du terme *complément de solde* inséré dans le texte de 1899 ; 2^o faire disparaître le caractère d'incertitude évidente qui résulte des mots *s'il y a lieu* qui conduisent à deux résultats extrêmes et contradictoires, ou de ne rien accorder ou d'allouer des soldes excessives aux officiers prisonniers (2).

L'avis des membres du comité sur les expressions critiquées, les interprétations données par les règlements intérieurs des différents pays sur la clause du *complément de solde* (3) conduisirent les commissaires rédacteurs à

1. Observation de M. Keiroku Tsudzuki. Première sous-commission deuxième séance 10 juillet 1907.

2. Rapport de M. Giesl de Gieslingen, p. 5.

3. Il est difficile, a dit M. le général Amourel au comité de rédaction, de savoir quelle solde un officier reçoit de son pays ; il a fait ressortir, d'autre part, combien il est nécessaire que le traitement qui lui est alloué soit en rapport avec les conditions matérielles de la vie dans le pays où il se trouve en captivité. Il a indiqué, en outre, que le complément de solde visé par l'article en question peut s'appliquer notamment aux officiers français à qui les règlements attribuent, quand ils sont prisonniers, un traitement inférieur à leur traitement normal.

supprimer purement et simplement les mots *s'il y a lieu* (1). C'était à leurs yeux le seul moyen de revêtir le texte proposé d'un caractère obligatoire incontestable.

En outre, les commissaires voulant, à juste titre, mettre leur décision en harmonie avec les précédents, jugèrent nécessaire de se référer à l'article 13 de la conférence de Genève de 1906, article relatif au calcul de la solde du personnel sanitaire et administratif tombé entre les mains de l'ennemi. D'après cet article, ce personnel touche une solde calculée par équivalence avec celle des officiers de l'Etat capteur.

A l'exception du délégué japonais qui s'abstint, l'accord se fit donc pour proposer la formule suivante : « Le gouvernement accordera aux officiers prisonniers entre ses mains la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade de son armée, à charge de remboursement par leur gouvernement. »

Renvoyé à la commission, ce texte fut à nouveau discuté (2) et comparé avec la proposition japonaise. Cette dernière fut maintenue par les représentants du Japon, par les considérations suivantes, qui ne manquent pas d'une certaine force (3). « L'article 17, tel qu'il est amendé par

1. Ont appuyé cette suppression, MM. les généraux Yermolow et Amourel a insisté pour son maintien, M. le général Akiyama afin d'éviter qu'un officier pût recevoir une double solde de son gouvernement et du gouvernement capteur.

2. Deuxième commission, deuxième sous-commission, troisième séance, 24 juillet 1907.

3. Discours de M. Keiroku Tsudzuki.

la commission, accorderait aux officiers faits prisonniers la même solde que celle des officiers ayant le grade correspondant dans le pays capteur.

« L'état de choses qui résulterait de l'adoption de l'amendement susvisé serait loin d'être satisfaisant.

« La solde d'un officier a plutôt le caractère d'une allocation en vue de faire face aux frais de représentation ainsi qu'aux dépenses nécessaires à l'entretien de la famille, que le caractère d'une rémunération ou d'un paiement pour les services rendus à l'Etat pendant un laps de temps donné. L'acceptation de l'amendement proposé réclamerait, en conséquence, ce qui n'est pas désirable, une revision fondamentale de l'institution de la solde, et l'adoption d'un système de réduction éventuelle de l'allocation nationale, de façon à empêcher des officiers faits prisonniers de toucher double solde.

« D'autre part, les délégués japonais ne voient pas de raison suffisante pour laquelle les officiers, que les hasards de la guerre font prisonniers et que l'Etat capteur entretient en vertu de l'article 17 de la convention de La Haye de 1899, recevraient la même solde que les officiers correspondants de l'Etat capteur qui, en plus de leurs frais de représentation, peuvent avoir à soutenir une famille. Les délégués japonais ne sont pas non plus convaincus de l'analogie établie entre les officiers militaires et les membres du corps sanitaire. Ceux-ci ont par leur profession un certain droit d'inviolabilité ; ils continuent à exercer leur profession, même quand ils sont sous le contrôle de

l'ennemi, et ils ne sauraient en aucun cas être considérés comme prisonniers de guerre proprement dits. »

Mais les autres délégués restèrent d'accord pour la suppression des mots *s'il y a lieu*, afin d'établir nettement le caractère obligatoire de la solde à allouer aux officiers prisonniers. L'amendement du comité et l'amendement japonais furent alors mis aux voix et le premier fut adopté à l'unanimité.

Il fut de même voté par la conférence, sauf une modification dans la forme, et devint l'article 17 ainsi conçu :

« Les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de remboursement par leur gouvernement ».

γ) En dehors des observations présentées par la délégation du Japon, et que nous avons rapportées, on doit remarquer que ce texte peut aboutir à donner aux officiers prisonniers une solde très minime, si, par exemple, nous les supposons en Extrême-Orient, ou dans tels autres pays où les officiers sont très peu payés.

Toutefois, il était difficile de trouver mieux ; la première solution pouvait en effet aboutir parfois à quelque chose d'aussi choquant, si un belligérant était obligé de donner aux officiers prisonniers une solde plus élevée qu'aux siens propres.

C. — *Bureaux de renseignements*

α) La convention de 1899 avait déjà organisé l'institution des bureaux de renseignements, par son article 14 ainsi conçu : « Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des Etats belligérants et, le cas échéant, dans les pays neutres qui auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Ce bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications nécessaires pour lui permettre d'établir une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Il est tenu au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès.

« Le bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés ».

La délégation japonaise proposait d'insérer, après la deuxième phrase du premier alinéa les mots suivants :

« La fiche individuelle sera remise au gouvernement de l'autre belligérant après la conclusion de la paix ; le bureau y devra porter les matricule, nom et prénoms, âge, lieu d'origine, grade, corps de troupes, date et lieu de la cap-

ture, de l'internement, des blessures et de la mort ainsi que toutes observations particulières. »

Cet amendement fut adopté sans discussion à la deuxième sous-commission (1).

β) Fut également adopté l'amendement de la délégation de Cuba relatif au même article et concernant les prisonniers « libérés sur parole échangés ou évadés ».

La dernière phrase du premier alinéa et le second alinéa furent donc rédigés ainsi qu'il suit :

« Il est tenu au courant des internements et des mutations, ainsi que de la mise en liberté sur parole, des échanges, des évasions, des entrées dans les hôpitaux et des décès.

« Le bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc..., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers libérés sur parole, échangés, évadés ou décédés dans les hôpitaux et ambulances et de les transmettre aux intéressés. »

La commission a également voté ces modifications sans discussion à sa deuxième séance, le 14 août 1907.

γ) Le nouveau texte complète heureusement les dispositions du règlement de 1899, en permettant au bureau de renseignements de remplir plus exactement sa mission : ses fiches individuelles seront tenues à jour, et elles con-

1. Deuxième commission, deuxième sous-commission, deuxième séance, 10 juillet 1907.

cerneront aussi bien les prisonniers évadés, libérés sur parole, ou échangés que ceux internés ou décédés.

SECTION II

Progrès dans le respect de la propriété privée

La propriété privée sur terre doit être respectée : c'est le principe posé par l'article 46 du règlement de 1899 (1).

A cette règle cependant, il a d'une part, existé longtemps une pratique que l'on peut considérer comme une entorse, puisqu'elle aboutit à la suppression de certains droits privés non reconnus en justice, et d'autre part, encore de nos jours, la propriété privée, quoique respectée, peut être l'objet de réquisitions : nous allons voir successivement ces deux points.†

§ 1. — DROITS ET ACTIONS DES NATIONAUX DE LA PARTIE ADVERSE

Si les auteurs sont, depuis une époque d'ailleurs assez récente (1), d'accord pour déclarer la propriété privée non

1. Art. 46. — « L'honneur et les droits de famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes doivent être respectés.

« La propriété privée ne peut pas être confisquée. »

1. Bonfils, n° 1056: Bynkershoeck se prononçait pour la confiscation générale de tous les biens sans distinction : il citait de nombreux exemples empruntés aux ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles. Il disait que l'usage s'était introduit de ne séquestrer quant aux immeubles que leurs revenus.

Vattel, qui écrivait environ cinquante ans après Bynkershoeck, repoussait la confiscation des immeubles possédés par les sujets de l'ennemi, acquis du consentement du souverain. Mais il admettait le séquestre des revenus, afin qu'ils ne fussent pas transportés chez l'adversaire.

confiscable, il y a toutefois un peu plus de difficultés en ce qui concerne les créances dues aux sujets de l'Etat ennemi soit par l'Etat belligérant, soit par ses sujets.

a) *Situation avant 1907.* — Si nous laissons de côté Bynkershoeck et Vattel qui admettaient la confiscation (1), la plupart des auteurs modernes sont d'un avis contraire, soit qu'il s'agisse de dettes dues par les regnicoles d'un Etat belligérant à des sujets de l'autre (2), soit qu'il s'agisse de dettes publiques, et cela en vertu du principe que la guerre n'a pas lieu entre les particuliers et ne s'exerce pas d'individus à individus.

Cependant l'histoire offre un certain nombre d'exceptions à cette règle ; citons :

La séquestration, par Frédéric II de Prusse, de l'emprunt dit de Silésie, en 1753 (3) ;

1. Bonfils, n° 1057. Avec réserve toutefois, car Vattel ajoutait : « L'avantage et la sûreté du commerce ont engagé tous les souverains d'Europe à se relâcher de cette rigueur. Et dès que cet usage est généralement reçu, celui qui y donnerait atteinte violerait la loi publique, car les étrangers n'ont confié à ses sujets, que dans la ferme persuasion que l'usage général serait observé. »

2. En ce sens : Calvo-Hefter, Sorel, de Martens, Travers-Twiss. — Phillimore est peut-être seul d'un avis contraire (Bonfils, n° 1057).

3. Aux termes des traités de Bresleau (11 juin 1742) et de Dresde (25 déc. 1742), le roi de Prusse avait pris à l'égard de l'impératrice Marie-Thérèse l'engagement de payer une somme de plus de un million, prêtée par des banquiers anglais à l'Empereur Charles VI, avec hypothèque des duchés de Silésie, duchés cédés à la Prusse par la Grande-Bretagne. — Des navires prussiens ayant été saisis par des navires anglais, Frédéric II, à titre de représailles, suspendit tout paiement. Cet acte provoqua la rédaction d'un remarquable mémoire des juristes de la couronne d'Angleterre. Montesquieu le déclara une réponse sans réplique, et Vattel le jugea un excellent morceau du droit des gens.

En 1793, lors de la guerre entre la France et l'Angleterre, la confiscation générale de toutes les valeurs mobilières et immobilières des sujets ennemis. Le traité de paix du 30 mai 1814 stipula la restitution de tous les biens confisqués pendant la guerre et la liquidation générale des créances des belligérants.

En 1807, l'Angleterre ayant confisqué tous les navires danois rencontrés en pleine mer ou trouvés dans ses ports et tous les biens appartenant à des Danois, le Danemark, par décret royal, adjugea au Trésor toutes les dettes dues par des Danois à des Anglais (1).

Malgré cela, on peut dire que la pratique était, de nos jours, assez d'accord avec la doctrine pour déclarer non confiscables les créances dues aux ennemis.

Mais il y avait un autre point sur lequel les auteurs n'étaient pas tous du même avis.

On sait que, parmi les conséquences de la guerre, figure l'interdiction de toutes relations commerciales entre les belligérants, sauf autorisations particulières accordées par le gouvernement.

Comme corollaire de cette interdiction, il suit que tout contrat privé, conclu pendant la durée de la guerre avec les sujets de l'ennemi, est illégal et nul. Une fois la paix conclue, pareil contrat ne peut sortir à effet et servir de fondement à une action en justice. En fait, la règle s'appliquera surtout aux contrats d'assurances maritimes, aux

1. Voir Despagnet, p. 630. — Bonfis, p. 647.

créations ou négociations de papier commercial, aux contrats de change, etc.

La règle est admise par Bynkershoeck, Calvo, Kent, Philimore, Travers-Twiss, etc. Bluntschli est d'avis contraire.

Les mêmes auteurs suspendent pendant la guerre l'exercice des actions judiciaires relatives à des contrats antérieurs. La jurisprudence anglaise est fortement fixée dans ce sens (1). Par suite, sauf pour les sujets de l'Etat ennemi autorisés à rester sur le territoire anglais, et à qui on ne peut pas interdire les relations juridiques avec les nationaux sous peine de leur rendre l'existence impossible, elle déclare le sujet ennemi sans droit, d'où résulte pour lui la rupture de ses anciens contrats avec les sujets britanniques. L'impossibilité d'agir en justice et de se faire payer ses créances. Logiquement, les auteurs anglais en viennent ainsi à justifier la saisie des biens appartenant aux nationaux ennemis quand ces biens se trouvent sur le territoire de la Grande-Bretagne (2).

On peut se demander si cette solution rigoureuse n'est pas excessive ? L'exercice des actions judiciaires portées devant ses tribunaux ou devant les tribunaux de l'adversaire, peut-il être nuisible à l'Etat belligérant comme peuvent l'être les opérations commerciales ? Le commerce est interdit pour empêcher les approvisionnements, pour amener plus promptement la résignation du vainqueur et la fin de la lutte. Or l'exercice des actions judiciaires n'ap-

1. Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 57, cité par Bonfils, p. 651.

2. Despagnet, n° 517.

porte pas les moyens de continuer la lutte, n'enlève pas non plus le pouvoir de résister. Ne faut-il pas, l'intérêt de l'Etat n'étant plus en jeu, se replacer sous l'empire du principe que les citoyens, à ce seul titre, ne sont pas ennemis, et ne sont pas les sujets directs de la guerre (1) ? Mais, le jugement une fois obtenu, son exécution forcée, qui aurait pour résultat de faire passer aux mains du sujet de l'ennemi des valeurs qui pourraient être utilisées par lui aux fins de la guerre, sera nécessairement retardée jusqu'à la conclusion de la paix (2).

b) *Textes votés en 1907*. — C'est surtout pour combattre cette pratique anglaise, et c'est pour éviter tout malentendu, que la délégation allemande proposa d'ajouter à l'article 23, qui contient l'énumération des moyens de nuire à l'ennemi prohibés, un paragraphe ainsi conçu :

Il est interdit « de déclarer éteintes, suspendues ou non recevables les réclamations privées des ressortissants de la partie adverse ».

A la demande de M. le colonel Borel, la délégation allemande accepta d'insérer les mots « en justice » après les mots « non recevables » (3).

L'article ne souleva pas d'autres critiques que celles du colonel Michelson qui voulait en réduire la portée, en

1. D'ailleurs les auteurs anglais reconnaissent que pratiquement cette mesure tend à disparaître comme excessive et contraire à l'intérêt commun des nations.

2. Bonfils, p. 651.

3. Première sous-commission, deuxième séance, 10 juillet 1907.

proposant d'ajouter à l'amendement la phrase « si ces ressortissants ne prennent pas part directement ou indirectement à la guerre ». Cette addition, qui aurait pu donner lieu aux plus graves difficultés, fut rejetée par le comité de rédaction, de même qu'une autre proposition du général Yermolow demandant à introduire un amendement permettant dans certains cas, pendant la guerre, de saisir des créances ou des titres appartenant à l'ennemi, et qui pourraient servir à continuer les hostilités.

L'amendement allemand fut ainsi adopté sans autre discussion à la première sous-commission (1) et à la deuxième commission en séance plénière du 14 août 1907.

c) Il n'est pas besoin de commenter le texte dont l'utilité est démontrée par la nécessité de supprimer la pratique anglaise que nous avons critiquée tout à l'heure.

La seule observation, que nous voulons faire, porte sur la place de cette disposition qui figure dans le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre parmi les moyens de nuire à l'ennemi dont l'usage est interdit; cette place peut paraître étrange d'autant plus que d'après l'article 1 de la convention à laquelle le règlement est annexé, les puissances contractantes s'engagent à donner à leurs armées des instructions conformes à ce règlement.

Or, ce ne seront pas les armées qui auront à ne pas

1. Séance du 31 juillet.

déclarer éteintes ou non recevables les droits et actions des nationaux de la partie adverse, et qui, par suite, auront à appliquer le texte voté en 1907. Il est assez difficile de donner une explication satisfaisante ; sans doute le règlement de 1899 contenait de nombreuses dispositions, qui n'auraient pas à être appliquées par les armées elles-mêmes : nous citerons par exemple la section IV concernant les belligérants internés chez les neutres ; cela provenait de ce que, pour ménager les susceptibilités de certains Etats, on avait abouti à un règlement annexé à une convention au lieu de faire simplement une convention.

En 1907 on a supprimé cette anomalie pour la question des neutres dont on a fait une convention spéciale.

En revanche on a ajouté l'article dont nous nous occupons ; peut-être même est-ce par crainte de lui donner trop d'importance, en l'insérant dans la convention elle-même ?

§ 2. — RÉQUISITIONS

Depuis que la propriété privée est respectée, on a admis le principe des réquisitions, qui permettent au belligérant, en pays occupé, de se procurer les vivres, fourrages et autres objets, dont il a besoin, moyennant paiement desdits objets, ou contre remise d'un reçu constatant que ces objets lui ont été livrés.

a) *Situation avant 1907.* — L'article 52 de la convention de 1899 avait réglementé ces réquisitions en précisant

dans quelles conditions elles pourraient être faites, et en indiquant notamment qu'elles seraient autant que possible payées au comptant, et, à défaut, constatées par des reçus (1).

D'autre part, l'article 53 alinéa 1 mentionnait les objets que l'armée occupante pouvait confisquer, et l'alinéa 2 stipulait que certains de ces objets appartenant à des particuliers ne pouvaient être que séquestrés et devaient être restitués à la paix (2).

b) Ces deux articles ont été légèrement modifiés en 1907.

α) D'une part, la délégation russe proposait de compléter l'article 52 par une disposition ainsi conçue : « Les com-

1. Art. 52. — Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon elles seront constatées par des reçus.

2. Art. 53. — L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements, et en général toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de guerre.

Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, les téléphones, les bateaux à vapeur et autres navires, en dehors des cas régis par la loi maritime, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés ou personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix.

mandants de forces militaires, se trouvant sur un territoire occupé, seront autorisés à rembourser, autant que possible pendant la durée des hostilités, les reçus constatant les prestations en nature, réclamées pour les besoins de l'armée d'occupation », et elle appuyait sa proposition en faisant observer (1) « qu'il serait très désirable d'activer autant que possible le remboursement de ces reçus à la population pacifique à laquelle ils ont été délivrés.

« En effet, cette population ayant été contrainte à des prestations en nature, qui auraient épuisé toutes ses ressources, peut se trouver dénuée de moyens pour satisfaire à des besoins les plus urgents ». Il ajoutait qu'un pareil épuisement d'une contrée occupée ne répondrait guère plus aux intérêts de l'occupant lui-même.

« Si cette population était obligée d'attendre absolument la fin des hostilités pour toucher l'argent qui lui est dû pour les reçus délivrés à elle, cette population serait inévitablement et inutilement exposée à des souffrances excessives, qu'on pourrait pourtant alléger, ne fût-ce qu'en partie, si les commandants des forces militaires d'occupation étaient autorisés à rembourser en espèce les reçus en question, même pendant la durée des hostilités et dans la mesure où cela leur serait pratiquement possible »

Cette proposition a été renvoyée au comité qui a reconnu qu'elle était conforme au sens de l'article 52. Après une courte discussion, en vue d'éviter le terme de « rembour-

1. Discours de S. E. M. Tcharykow, quatrième séance, 31 juillet 1907.

sement », l'accord s'est fait sur le texte suivant, qui deviendra le dernier alinéa de l'article 52 :

« Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon elles seront constatées par des reçus, dont le paiement sera réglé le plus tôt possible, même avant la fin des hostilités, dans la mesure dans laquelle l'autorité militaire du belligérant disposera des moyens pécuniaires nécessaires. »

Sur une remarque de M. le général de Gündell que le texte devrait s'arrêter après les mots « le plus tôt possible », remarque transmise au comité général de rédaction, celui-ci se rangea à cette manière de voir.

Le texte définitif est donc le suivant : « Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon, elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible. »

Peut-être les partisans des réformes rapides trouveront-ils ce texte trop imprécis ; il suffit pour leur répondre de citer le discours de M. Renault à l'Académie des Sciences morales et politiques, le 21 décembre 1907 : « Ces textes ont paru vagues ; mais il vaut mieux avoir des textes assez souples que des textes rigides qui seraient jugés inapplicables : cela facilite les transitions. Quand on dit par exemple, « autant que possible », on reconnaît qu'un devoir moral n'est pas encore transformable en devoir juridique. Il ne faut pas brûler les étapes, mais passer du cercle le plus étendu au cercle le plus restreint. Il faut laisser au temps le soin de faire son œuvre. »

Nous ajouterons que malgré l'expression « le plus tôt possible », le nouveau texte a modifié considérablement l'état du droit sur les réquisitions.

Jusqu'alors il était de règle que les réquisitions n'avaient pas à être payées immédiatement, et que les armées n'avaient d'autre obligation que de donner des reçus constatant les prestations fournies.

Dorénavant le principe est changé : c'est le paiement immédiat qui est la règle ; le reçu sans paiement sera une exception.

§) D'autre part, l'article 53 alinéa 2 était incomplet : il comprenait en effet une énumération, et toute énumération contient en général des lacunes.

C'étaient ces lacunes que voulaient combler deux amendements, le premier émanant de la délégation d'Autriche-Hongrie, le deuxième de la délégation russe. Le premier était ainsi conçu : l'article 53 alinéa 2 sera remplacé par le suivant : « Le matériel des chemins de fer, les télégraphes, les téléphones, les bateaux à vapeur et autres navires, les véhicules de toutes sortes, en un mot tous les moyens de communications affectés sur terre, sur mer et dans les airs, à la transmission des personnes, des choses et des nouvelles, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés ou à des personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix. »

Le deuxième tendait à insérer après les mots « véhicules de toutes sortes », les mots « ainsi qu'attelages et animaux de selle, de trait et de bât ».

Ce dernier amendement était adopté par la délégation autrichienne.

Une première difficulté fut soulevée par S. E. M. Tzudzuki (1) et M. le général Akiyama (2) qui voulaient écarter les mots « sur mer » pour éviter tout malentendu, cette disposition relevant plutôt de la quatrième commission.

Malgré l'observation faite par M. Renault (3) et par M. le général Amourel (4) que les câbles maritimes jouent un rôle dans les opérations de guerre sur les côtes en raison de leurs points d'atterrissage, dont les belligérants peuvent chercher à tirer parti, l'amendement russe rallia tous les suffrages sauf deux, ceux de M. Carlin et du général Akiyama.

Ultérieurement, le comité a estimé qu'une telle nomenclature pourrait offrir des inconvénients, et il a cru préférable d'adopter une formule générale ne prêtant à aucune ambiguïté : le second paragraphe fut donc réduit à cette forme : « tous les moyens de communication et de transport affectés sur terre, sur mer et dans les airs, à la transmission de... », etc.

Ce texte fut, sauf une légère modification de forme, celui

1. Première sous-commission, quatrième séance, 31 juillet 1907.

2. Rapport du général Giesl de Gieslingen au comité de rédaction.

3. Première sous-commission, quatrième séance, 31 juillet 1907.

4. Rapport au comité de rédaction.

qui passa dans le règlement, dont l'article 53 alinéa 2 est ainsi rédigé : « Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime, les dépôts d'armes et, en général, toute espèce de munitions de guerre peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix. »

Et ainsi la nouvelle rédaction ne laisse plus aucune place aux malentendus, ni aux discussions sur les objets susceptibles de confiscation provisoire, avec obligation de restitution à la paix.

SECTION III

Dispositions diverses

Nous nous bornerons à signaler dans cette section, et à seule fin d'être complet, les modifications suivantes apportées au règlement de 1899.

A. — L'article 25 a précisé qu'il était interdit de bombarder « par quelque moyen que ce soit », des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne seront pas défendus.

Cette addition empêchera d'utiliser les ballons pour ce genre de bombardement, alors même que les belligérants n'auraient pas signé la convention spéciale sur l'interdiction d'employer les ballons pour jeter des explosifs sur une ville ou sur une troupe.

B. — Dans les sièges et bombardements, parmi les édifices à épargner, le règlement de La Haye a ajouté les monuments historiques (1) (art. 27) sur la proposition de la Grèce, et cela afin de mettre en harmonie les décisions de la deuxième commission, avec celles de la troisième relative aux bombardements sur mer (2).

C. — Enfin, on a réglé la question des câbles sous-marins.

Avant 1907, il y avait une certaine incertitude à leur égard.

Si l'on ne discutait pas sur la possibilité de couper les câbles reliant deux parties du territoire d'un belligérant, ou les territoires des deux belligérants, ni sur la prohibition de détruire ceux qui sont établis entre deux territoires neutres, on n'était pas d'accord sur la situation exacte à faire aux lignes reliant un pays neutre à un pays ennemi.

D'après la doctrine la plus récente (3), si le belligérant, au territoire duquel aboutit le câble, est libre de le supprimer, l'autre belligérant doit respecter ce câble, car les communications entre neutres et belligérants sont, en principe permises, mais à condition qu'elles seront étrangères aux opérations de la guerre. Or, comme ce point sera des plus difficiles à constater, comme avec des dépêches, très

1. Deuxième commission, deuxième séance, 14 août 1907.

2. Rapport du général Giesl de Gieslingen.

3. Bonfils, *Manuel*, n° 1279. — Renault, *De la protection internationale des câbles et télégraphes sous-marins*. (R.D.I.P., XII, p. 251.)

innocentes en apparence, on peut, dans un langage convenu, fournir à l'un des belligérants sur les opérations militaires de l'autre des renseignements précieux, il est à présumer que le belligérant qui aura des soupçons n'hésitera pas à rompre le câble.

L'Institut de Droit international dans sa session de Bruxelles en 1902 avait adopté, pour le cas particulier, la solution suivante : « Ce câble peut toujours être coupé sur le territoire et dans la mer territoriale dépendant d'un territoire ennemi jusqu'à une distance de 3 milles marins de la laisse de basse-marée. »

Bien que ces opinions n'eussent été émises que pour le cas de guerre maritime, elles auraient dû s'appliquer s'il s'était agi d'une guerre sur terre ; la question était donc douteuse.

Aussi le Danemark proposa-t-il (1), pour faire disparaître cette incertitude, d'ajouter à l'article 53 un paragraphe ainsi conçu : « Les câbles sous-marins, reliant un territoire occupé ou ennemi à un territoire neutre ne seront saisis ni détruits que lorsqu'une nécessité absolue le demande. Ils devront également être restitués et les indemnités seront réglées à la paix. »

La question, en raison de son importance, fut renvoyée au comité de rédaction, qui se borna à un examen préalable sans le discuter, Lord Reay ayant demandé un ajournement (2).

1. Première sous-commission, deuxième séance, 10 juillet 1907.

2. Rapport sur les travaux du comité de rédaction, p. 6.

Après un examen attentif, la Grande-Bretagne fit savoir qu'elle n'avait pas d'objection à faire à l'adoption, et celle-ci eut lieu sans opposition (1).

L'amendement danois passa donc tel quel dans le règlement de La Haye, où il devint l'article 54 nouveau, l'ancien article 54 relatif au matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres, ayant été supprimé du règlement, comme devant figurer dans la convention spéciale sur les droits et devoirs des puissances et personnes neutres dans la guerre sur terre.

1. Rapport sur les travaux de la première sous-commission, p. 10.

CHAPITRE III

DU CARACTÈRE OBLIGATOIRE DU RÈGLEMENT CONCERNANT LES LOIS ET COUTUMES DE LA GUERRE SUR TERRE

Le règlement voté à La Haye en 1899 paraissait bien devoir être obligatoire pour les puissances contractantes, puisque l'article 1 de la convention à laquelle il était annexé stipulait formellement que les hautes parties « donneraient à leurs forces armées de terre des instructions qui seraient conformes audit règlement ».

Toutefois, ainsi que le fait remarquer M. Mérignhac (1) beaucoup d'entre elles, après l'avoir signé et même ratifié, n'ont pas montré un grand empressement à l'insérer dans leurs lois internes, et, en 1903, M. de Martens pouvait se plaindre que peu de gouvernements eussent tenu leur obligation à cet égard, ajoutant qu'on avait commis une grande faute en ne fixant pas un terme précis pour la mise à exécution.

1. *Revue générale de Droit international public*, 1907, p. 202.

SECTION I

Le Règlement voté à La Haye en 1899 était-il obligatoire ?

Si un certain nombre de puissances ont tenu leurs engagements et ont donné à leurs troupes des instructions conformes au règlement de 1899 (1), d'autres au contraire n'ont pas paru s'y conformer. L'Allemagne, par exemple, et l'Autriche-Hongrie n'ont rien fait passer du règlement de 1899 dans leurs règlements militaires et ne l'ont pas publié séparément. On ne pouvait donc savoir quel état ces pays faisaient des prescriptions votées à La Haye.

En 1902, on a été éclairé sur ce point important. A cette date, en effet, a paru une publication de la section historique du grand Etat-Major allemand intitulée : *Kriegsbrauch im Land Kriege* (*Les lois de la Guerre continentale*) (2).

1. Parmi les Etats qui ont rempli l'obligation contractée en 1899 figure la France. En effet, par décret du Président de la République du 28 novembre 1900 et notification du ministre de la Guerre du 16 juillet 1901, le règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre est entré en vigueur dans l'armée française ; et les divers règlements militaires nationaux devront tenir compte des dispositions de ce règlement dans leurs éditions successives. Egalement la Russie a mis le règlement à exécution par le prikaz du 14-27 juin 1904. Il en a été de même de l'Angleterre et de la Suisse, où l'annexe au service en campagne de 1904 déclare à la page 264 que, bien que la Suisse n'ait pas adhéré à la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, cependant elle considère « les règles de droit établies à La Haye comme obligatoires pour l'armée suisse » (Mérignhac, art. cité, p. 203).

2. Traduit en français par M. Carpentier.

Cet acte a un caractère absolument officiel, car il émane du grand Etat-Major, qui l'a fait paraître dans un recueil d'études recommandé aux méditations des officiers.

Or, cette publication peut nous étonner : si le grand Etat-Major déclare d'abord que le droit de la guerre ne serait pas une loi écrite mise en vigueur par des traités internationaux (1), il ajoute immédiatement après que ce droit repose sur « des conventions » ayant elles-mêmes pour base « la réciprocité et des restrictions à l'arbitraire, que l'usage, la coutume, l'humanité et l'égoïsme bien entendu ont élevées, mais dont l'observation n'est garantie par aucune sanction autre que la crainte des représailles ».

Ces deux affirmations laissent assez perplexes sur le cas que fait le grand Etat-Major des règlements adoptés à La Haye (2).

D'ailleurs, sans vouloir ici nous appesantir sur les dispositions du règlement allemand, on peut constater que sur de nombreux points, il est soit muet sur le règlement voté en 1899, soit en désaccord avec lui.

1. Mérignhac, article cité. *R. P. I. P.*, 1907, p. 204 et suiv.

2. Quelle différence, fait en effet remarquer M. Mérignhac, le grand Etat-Major fait-il donc entre des traités et des conventions ? On ne saurait le discerner. Sous ces deux termes on désigne, en effet, des accords internationaux, dont la nature est précisément d'obliger les contractants au même titre que tout autre contrat. Donc les lois de la guerre, promulguées dans des accords internationaux, sont obligatoires comme toutes autres stipulations internationales. Pour toutes, la crainte des représailles peut être envisagée comme une garantie d'exécution. Mais cette garantie n'est point la seule, c'est même la moins importante d'ordinaire, bien que nous reconnaissons qu'en cas de guerre elle apparaisse, par la force des choses, comme plus redoutable qu'en temps de paix.

Nous citerons entre autres la disposition concernant les corps francs, à propos desquels il s'appuie sur le projet de Bruxelles de 1874, et le *Manuel d'Oxford* de 1880, sans parler du texte de La Haye dont l'article 1 leur est entièrement consacré (1).

De même en ce qui concerne la levée en masse, si le règlement rappelle les discussions qui eurent lieu à La Haye, il omet de mentionner l'article 2 qui précise, ainsi que nous l'avons vu (2), les conditions dans lesquelles cette levée en masse est considérée comme légitime et régulière.

Notons encore que le grand Etat-Major conteste la nécessité d'un avertissement préalable en cas de bombardement, alors que l'article 26 le prescrit formellement en dehors d'une attaque de vive force. « Il transforme donc de sa propre autorité, en mesure facultative ce qui doit être, sauf très rare exception, une règle absolue, de nature à ne pas coûter, du reste, beaucoup à l'assaillant, et à sauver peut-être une foule de personnes inoffensives qui se retrancheront dans les casemates ou sortiront de la place si elles y sont autorisées, comme bouches inutiles (3).

1. On peut s'étonner d'autant plus de ce silence que cet article avait donné lieu à de vifs débats à La Haye. Tandis que les représentants de petites puissances soutenaient le texte, notamment par l'organe de M. Beernaert, délégué belge, et du colonel de Küngli, délégué suisse, le colonel de Schwarkoff, délégué allemand, le combattit au nom de l'Allemagne.

2. Voir ci-dessus chap. II, p. 63.

3. *Revue D. I. P.* — Mérignhac, article cité p. 215.

Enfin sur d'autres sujets le grand Etat-Major allemand ne fait pas davantage état des textes de La Haye notamment à propos des réquisitions.

En résumé, il résulte des indications qui précèdent qu'en beaucoup de points la publication du grand Etat-Major allemand est en opposition avec la doctrine internationale courante et la pratique de la majorité des peuples. Il ne mentionne même pas les décisions de la conférence, auxquelles il substitue ses vues personnelles, mettant au surplus sur la même ligne la conférence de Bruxelles de 1874, le *Manuel d'Oxford* et le règlement de La Haye de 1899.

Cette manière de voir de l'Allemagne est d'autant plus surprenante que la convention de 1899 avait été votée après un rapport de M. Rolin dans lequel il était rappelé que Sir John Ardagh, délégué britannique, avait soutenu qu'il ne faudrait accepter la déclaration que comme une base générale pour les instructions sur les lois et coutumes de la guerre, sans aucun engagement d'accepter tous les articles tels qu'ils résulteraient du vote de la majorité.

Ce à quoi M. de Martens avait répondu que « pour que cette base fût établie, il fallait un engagement conventionnel semblable à celui de la déclaration de Saint-Pétersbourg ».

Sans doute, en 1899, pour donner satisfaction aux susceptibilités de certains pays qui craignaient de voir dans la signature d'une convention simple la création « d'un code de la défaite », on avait dû faire un règlement particulier et l'annexer à une convention très courte ; mais celle-ci

contenait l'obligation pour les Etats contractants de donner à leurs armées les instructions conformes au règlement.

Dans ces conditions, étant donné l'état d'esprit révélé par la publication allemande, on peut se demander avec M. Mérignhac si, en cas de guerre, les textes de La Haye auraient été appliqués, ou bien si l'esprit de cette publication de 1905 aurait été prépondérant ? On était dans l'incertitude la plus complète à ce sujet, et cette incertitude existait non seulement dans les milieux étrangers, spécialement dans le milieu français, mais encore dans le milieu allemand lui-même.

On était, d'autre part, observe encore M. Mérignhac (1), frappé de la singulière conception que se faisait le grand Etat-Major de ce qu'il appelait les lois de la guerre. Et pourtant les lois de la guerre résultant de la déclaration de Paris de 1856, de la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, de la convention de Genève de 1864 (et de 1906), enfin de la convention de La Haye de 1899, sont bien des lois écrites, insérées dans des traités formels, que le grand Etat-Major citait lui-même. Quelle était donc la pensée déconcertante et peu définie qui avait été la sienne, au moment où il avait émis ses affirmations que rien ne pouvait expliquer ?

Pour lui, les règlements votés à La Haye ne paraissaient donc avoir aucun caractère obligatoire et n'étaient qu'une sorte de loi morale qui n'avait d'autre garantie que la

1. Mérignhac, *Revue de Droit international public*, 1907, p. 238.

crainte des représailles. Pourtant l'Etat allemand avait pris un engagement formel de se conformer aux règles votées à La Haye.

Sans doute le souvenir de la guerre de 1870-1871 et des mesures qui avaient pu paraître justes ou utiles à cette époque avait surtout guidé les auteurs de ce manuel.

Mais n'était-ce pas inquiétant pour toutes les nations de voir qu'en Allemagne, on substituait aux lois régulièrement votées des conceptions purement personnelles.

De cette étude très rapide que nous venons de faire de la publication du grand Etat-Major allemand, il se dégage suffisamment cette impression, que l'on pouvait craindre que le règlement de 1899 ne fût pas considéré par certaines nations comme constituant des règles obligatoires dont les gouvernements ne pouvaient se départir sans engager leur responsabilité.

Pour nous, cette manière de voir nous paraît complètement inexacte.

Les conventions guerrières sont aussi obligatoires que les conventions pacifiques ; les unes et les autres ont la même base : le respect des traités ; quelle que soit leur nature, cette base ne saurait changer, et le règlement de 1899 annexé à une convention librement consentie liait les parties contractantes, et il ne paraît pas qu'elles pussent se dégager, en l'absence d'une dénonciation régulière, et refuser de se conformer au règlement accepté par elle.

Toutefois, d'une part, en présence des doutes que faisait naître l'état d'esprit de certains gouvernements, et, d'autre

part, du vague que présentait ce caractère obligatoire et de l'absence de sanctions prévues, pour ceux qui admettaient l'obligation, il n'était pas inutile de préciser et d'affirmer d'une manière plus explicite cette obligation.

C'est ce qu'on a fait à La Haye en 1907 ; la seule chose qui puisse étonner, c'est que cette précision ait été insérée dans la convention à la suite d'un amendement proposé par la délégation allemande.

SECTION II

Les Discussions à La Haye

C'était à la quatrième séance de la première commission ; on venait de discuter les amendements concernant les réquisitions, quand le président annonça qu'il avait reçu, postérieurement à la réunion du comité de rédaction, un amendement déposé par la délégation allemande relatif à la question de l'indemnisation pour violation du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Cet amendement était ainsi conçu :

Article premier. — La partie belligérante qui violera les dispositions du règlement au préjudice de personnes neutres sera tenue de dédommager ces personnes du tort qui leur a été causé. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée.

« La fixation du dommage causé et de l'indemnité à payer, à moins qu'une indemnisation immédiate en espèces n'ait été prévue, pourra être remise à plus tard, si la partie belligérante estime que cette fixation est incompatible, pour le moment, avec les opérations militaires.

Art. 2 — En cas de violation au préjudice de personnes de la partie adverse, la question de l'indemnisation sera réglée lors de la conclusion de la paix.

Craignant sans doute qu'on interprêtât mal la proposition de la délégation allemande, alors surtout qu'il savait présente à l'esprit des délégués la publication du grand Etat-Major allemand, M. le général de Gündell s'empressa de dire « qu'il n'était pas dans sa pensée d'imaginer que des puissances signataires pourraient ne pas se conformer aux règles qu'elles ont adoptées, parce que dans l'espèce, il ne s'agissait pas d'obligations dont l'exécution dépendit de la volonté seule du gouvernement.

« En effet, disait-il, d'après la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, les gouvernements n'ont pas d'autre obligation que de donner à leurs forces armées des instructions conformes aux dispositions contenues dans le règlement qui y est annexé. Etant donné que ces dispositions doivent former une partie des instructions militaires, l'infraction en tomberait sous le coup des lois pénales qui sauvegardent la discipline des armées. Cependant on ne saurait se dissimuler que cette sanction ne suffit pas à prévenir d'une manière absolue toute transgression individuelle. Ce ne sont pas seulement

les commandants des armées qui ont à se conformer aux dispositions du règlement ; ces dispositions doivent également être appliquées par les officiers, les sous-officiers et les simples soldats. Les gouvernements ne pourront donc se porter garants que des ordres qu'ils auront émis conformément à l'accord intervenu, seront, sans aucune exception, observés dans le cours de la guerre.

« Dans ces circonstances, il convient d'envisager les conséquences des infractions qui pourraient être commises aux prescriptions du règlement. D'après un principe du droit privé, celui qui par un fait contraire au droit porte atteinte, avec intention ou négligence, aux droits d'un autre, est obligé envers cet autre à la réparation du dommage qui en est résulté. Ce principe est également applicable dans le domaine du droit des gens et notamment dans le cas dont il s'agit. Toutefois, on ne saurait ici s'en tenir à la théorie de la faute subjective d'après laquelle l'Etat ne serait responsable que si un défaut de soin ou de surveillance était établi contre lui. Le cas le plus fréquent à se produire sera celui où aucune négligence n'est à la charge du gouvernement, lui-même. Si, dans ce cas, les personnes lésées par suite d'une contravention au règlement, ne pouvaient demander réparation au gouvernement, et qu'elles fussent obligées de se retourner contre l'officier ou le soldat coupable, elles seraient, dans la majorité des cas, déstituées de la faculté d'obtenir l'indemnisation qui leur est due. Nous pensons donc que la responsabilité pour tout acte illicite, commis en contraven-

tion du règlement par les personnes faisant partie de la force armée, doit incomber aux gouvernements dont elles relèvent. »

Tel était donc le principe sur lequel il basait la responsabilité des gouvernements eux-mêmes.

Sur ce principe même de l'indemnité, aucune objection ne fut élevée.

Sur l'observation toutefois de M. Renault qu'il était seulement à craindre qu'on ne pût interpréter ce texte *a contrario*, et qu'on ne déduisit de ce qu'une indemnité était due en cas de violation du règlement, qu'aucune réparation ne pouvait être exigée pour des dommages non prévus par la convention, M. Borel, délégué de Suisse, fit remarquer qu'une simple observation au procès-verbal suffirait pour éviter ce malentendu ; et qu'en apportant aux règlements une sanction internationale, on ne portait pas la moindre atteinte aux droits éventuels des personnes qui pourraient être lésées par d'autres actes que ceux qu'interdit le règlement.

En ce qui concerne le paiement de l'indemnité, le projet allemand établissait une distinction entre les neutres et les ressortissants de l'Etat ennemi pour la manière dont l'importance du dommage et le mode de paiement seraient fixés.

Une réparation aussi prompte que possible devait être accordée au neutre, alors que le sujet ennemi ne pourrait être indemnisé qu'après le rétablissement de la paix.

C'est cette deuxième partie de la proposition allemande qui devait donner lieu à discussion.

M. Renault déclara que la délégation française ne saurait accepter cette distinction entre le traitement accordé aux neutres et celui qu'on appliquerait aux sujets de l'Etat ennemi. « D'une part, en effet, comment voudrait-on qu'un officier puisse se rendre compte s'il a affaire à un neutre ou à un ennemi. Souvent il serait obligé de faire des enquêtes impossibles en temps de guerre, où tous les individus qui ne prennent pas part aux hostilités sont placés sur un pied d'égalité absolue. »

Lord Reay soutint la même thèse que M. Renault et trouva inadmissible que les neutres, résidant sur le territoire, et les sujets de l'Etat ennemi soient soumis à un traitement différent.

A ces critiques, M. Borel, délégué suisse, et M. le général de Gündell répondirent que la distinction faite par M. Renault ne correspondait pas à leurs sentiments, mais que la proposition avait voulu seulement établir une différence quant au mode de paiement de l'indemnité.

Pour les neutres, il sera souvent facile de fixer immédiatement l'étendue du dommage et de régler l'indemnité ; au contraire, une pareille opération sera toujours impossible avant la conclusion de la paix lorsqu'il s'agira de sujets de l'Etat ennemi.

Dès lors, si telle était bien la pensée des auteurs de l'amendement, il aurait suffi, pour dissiper le malentendu, de remplacer, ainsi que le proposait M. Tornielli, d'accord avec M. Nelidow et le général Amourel, les mots « la question de l'indemnisation sera réglée » par ceux-ci : « l'in-

demnisation sera réglée », ou encore de substituer à l'expression « au préjudice de personnes neutres » par la suivante : « au préjudice de personnes quelconques ».

Ce fut cette dernière proposition qui fut, en définitive, adoptée par le comité de rédaction auquel elle fut renvoyée.

Celui-ci fut, en effet, d'avis qu'il y aurait intérêt à ne conserver que la première partie de la proposition, et à lui donner la forme suivante :

« La partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à indemnité s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. »

Ce texte fut admis par la délégation allemande, et n'ayant rencontré aucune opposition de la part de la commission, puis de la conférence (séance plénière du 17 août), il devint l'article 3 de la nouvelle convention.

Et ainsi, il ne contient aucune distinction entre les neutres et les sujets ennemis, ni en ce qui concerne le droit à l'indemnité, ni en ce qui touche l'époque du paiement de cette indemnité.

SECTION III

Appréciation du texte voté

Le texte définitivement voté est donc le suivant :

« La partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle

sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. »

Nous voulons montrer quelle est l'importance de cette disposition et surtout étudier dans quelles conditions elle pourra être appliquée.

§ 1

Nous avons déjà dit, que, même en l'absence de cette disposition, le règlement voté à La Haye et annexé à la convention de 1899 était obligatoire, puisque les parties contractantes s'étaient engagées à donner à leurs armées de terre des instructions conformes à leur règlement. Nous avons déjà expliqué qu'il paraissait inacceptable de distinguer, comme semblait le faire la publication du grand Etat-Major allemand, entre les traités relatifs aux relations pacifiques et ceux conclus en vue de la guerre.

D'ailleurs le général de Gündell dans son exposé des motifs à la conférence de La Haye (1) semble complètement confirmer cette manière de voir.

Cependant, en admettant même que ce caractère obligatoire ne pût pas être discuté, il était impossible de dire, antérieurement à la conférence de 1907, quelle aurait été la responsabilité d'un Etat dont les troupes auraient violé le règlement.

Si cet état avait donné à ses forces armées des instructions différentes de celles prescrites par le règlement de La

1. Voir plus haut p. 130.

Haye, on aurait pu lui en faire un grief, et l'accuser d'avoir manqué à ses engagements. Mais, en dehors de cette responsabilité devant l'opinion publique, qui, quoique platonique, ne manque pas à notre époque d'être d'un certain poids dans les décisions des gouvernements, en dehors des représailles toujours à craindre pour ce genre de manquement aux engagements contractés, aucune autre sanction ne paraissait devoir exister à l'égard de ces Etats peu scrupuleux du respect des traités. Et les populations et les troupes victimes de ces agissements n'avaient à espérer aucune compensation aux dommages que ceux-ci leur avaient causés.

Si, au contraire, les gouvernements avaient scrupuleusement suivi, dans les instructions données à leurs troupes, les indications contenues dans le règlement de 1899, on n'aurait pu leur faire aucun reproche, alors même que leurs officiers et leurs soldats auraient contrevenu à ces instructions. Dans cette seconde hypothèse comme dans la première, les personnes qui auraient eu à souffrir des violations des prescriptions de La Haye n'auraient pu obtenir, dans la pratique, aucune réparation. Elles auraient dû, en effet, comme le supposait M. le général de Gündell, agir directement contre l'officier ou le soldat coupable de ces violations, ce qui, en fait, paraît impossible.

Le texte voté en 1907 supprime toute distinction en spécifiant que l'Etat sera, dans tous les cas, alors même qu'il n'a aucune faute à se reprocher, responsable des actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. Ainsi

est comblée une lacune importante que laissait subsister la convention de 1899.

§ 2

Si la convention de 1907 a affirmé le principe de la responsabilité et stipulé le droit à une indemnité pour les victimes du règlement, elle n'a pas dit dans quelles conditions ce droit pourra s'exercer : Nous voulons essayer de donner quelques indications sur ce point en nous appuyant sur les principes du droit des gens.

En cas de violation du règlement d'après la convention, le gouvernement dont dépend le coupable doit une indemnité. A qui sera due cette indemnité ?

On peut envisager deux hypothèses :

A. — *Première hypothèse.* — L'acte incriminé n'a pas causé de préjudice direct à un particulier déterminé ; il a seulement été accompli en violation des dispositions du règlement ; par exemple, une troupe a usé du drapeau parlementaire, ou de l'uniforme de l'ennemi. Par suite de cette perfidie, l'Etat adverse a pu subir un dommage, peut-être même considérable, si ses troupes ont été surprises et défaites. L'Etat coupable lui devra-t-il une indemnité ?

A prendre à la lettre le texte de l'article 3, l'affirmative ne paraît pas douteuse. Mais, si l'on s'en rapporte aux travaux préparatoires, il semble bien qu'on doive écarter toute idée d'indemnité dans ce cas : la proposition allemande, en effet, dont l'article 3 est issu, ne visait expressément, ainsi

que nous l'avons vu plus haut (1), que les dommages causés, soit aux personnes neutres, soit aux personnes de la partie adverse, et, à aucun moment, il n'a été émis cette idée, que la violation du règlement, si elle ne portait pas un préjudice à une personne déterminée neutre ou ennemie, par cela seul qu'elle serait une violation, pourrait donner lieu à une indemnité.

Doit-on le regretter ? à un certain point de vue, à supposer que notre interprétation soit exacte, il peut paraître fâcheux que la sanction prévue par la convention ait une portée relativement limitée ; car ce sont précisément ces violations, qui ne font pas de victimes déterminées, qui seront probablement les plus fréquentes, et auront pour les pays en lutte les plus dangereuses conséquences : le sort d'un combat peut dépendre d'une ruse que la convention interdit en la considérant comme perfide, la victoire peut être décidée par la rupture inopinée d'un armistice, etc...

Si l'on envisage ces différents cas ou d'autres analogues, ce seront les pays fidèles à leurs engagements qui seront lésés.

Donc à ce point de vue et au premier abord, il semble regrettable que le principe de l'indemnité, qui est de nature à assurer une plus stricte observation du règlement, ne puisse être appliqué ici.

Si, à y regarder de plus près, on s'aperçoit que, même si l'indemnité était due en théorie pour les viola-

1. Voir ci-dessus.

tions de cette sorte, on se heurterait dans la pratique, à des difficultés insurmontables.

Sans doute, on pourrait constituer un tribunal arbitral pour statuer sur cette indemnité : mais il serait impossible, à notre avis, d'en évaluer le montant, les dommages causés étant, dans les cas dont il s'agit, purement indirects, et uniquement la résultante de facteurs trop nombreux parmi lesquels figurerait l'acte répréhensible, pour qu'on puisse apprécier l'importance de ce dernier dans le résultat final.

Il n'y a donc pas lieu de s'arrêter à cette première hypothèse.

B.— *Deuxième hypothèse.*— L'acte commis en violation du règlement a causé un dommage direct à un particulier, ou à l'Etat considéré comme personne privée.

Il résulte des explications précédentes que ce particulier a droit à une indemnité.

Comment en obtiendra-t-il le paiement ?

Nous ne parlerons pas du cas où la personne lésée l'aurait été par les troupes de son pays ; c'est une question de droit interne analogue à celle que soulève la responsabilité de l'Etat pour les actes commis par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous devons donc nous placer dans l'hypothèse où le particulier lésé a à se plaindre d'une violation commise par les troupes de l'Etat ennemi. Comment aura-t-il satisfaction ?

Doit-il s'adresser à son propre gouvernement qui fera

valoir ses droits ? A-t-il, au contraire, une action contre le gouvernement de l'Etat ennemi ?

Si on admet l'affirmative sur ce dernier point, quelle est cette action et comment peut-elle être exercée ?

I. — Pour essayer de résoudre ces questions, nous allons d'abord rappeler les conditions dans lesquelles une personne qui a une créance contre un Etat étranger peut obtenir, en cas de mauvaise volonté de cet Etat, le paiement de ce qui lui est dû.

Supposons qu'il s'agisse d'un contrat, par exemple d'un emprunt, contracté par un Etat, qui en laisse impayés les arrérages.

Comment le porteur de ce fonds, comment, d'une manière générale, le créancier pourra-t-il se faire payer ?

A. — Le créancier peut-il assigner, devant ses tribunaux nationaux, l'Etat étranger ? — S'il s'agit d'un créancier français, on pourrait être tenté de lui accorder le droit de s'adresser aux tribunaux français en raison de l'article 14 du Code civil, aux termes duquel l'étranger, même non résidant en France, peut être poursuivi devant les tribunaux français pour l'exécution des obligations contractées par lui avec des Français soit en France, soit à l'étranger. Mais la jurisprudence française refuse, malgré cet article, de se déclarer compétente, lorsque le défenseur est un Etat, soit que celui-ci ait agi dans l'exercice même de son droit de souveraineté, soit qu'il ait agi à titre privé (1).

1. Vigneras, *Des Garanties offertes aux Porteurs français de Fonds étrangers*, p. 97 et 98.

Cette manière de voir est d'ailleurs suivie par toutes les jurisprudences étrangères, lorsque le défendeur est un Etat étranger en raison du droit d'indépendance, des personnes internationales (1).

Il n'en est autrement que si l'Etat étranger avait renoncé tacitement ou expressément à l'incompétence des tribunaux du demandeur, supposition qui paraît assez invraisemblable dans les cas particuliers où il s'agirait de réclamations fondées sur une violation du règlement de La Haye.

A supposer en outre que les tribunaux d'un pays soient compétents pour statuer sur un litige dans lequel un Etat étranger est défendeur, l'obtention d'un jugement de condamnation ne serait le plus souvent qu'une satisfaction platonique accordée aux créanciers (2).

Ce jugement aurait beau être revêtu d'une formule exécutoire qui mettrait les pouvoirs publics en demeure d'assurer son application, il faudrait obtenir l'exéquatur de l'Etat condamné, et alors celui-ci, ou contestera le bien fondé de la décision qui le frappe, ou même se refusera simplement à l'exécuter.

B. — Si les tribunaux du créancier demandeur ne sont pas compétents, celui-ci pourrait peut-être s'adresser aux tribunaux étrangers. Mais ici, une première difficulté se

1. Bonfis, *Manuel de Droit international public*, n° 270.

2. Sauf le cas très rare où le créancier pourrait exercer une saisie quelconque sur les biens que l'Etat étranger posséderait en France.

présente. Devant quels tribunaux le particulier lésé devrait-il porter son action ?

Cela dépend évidemment des législations particulières à chaque pays.

Il ne faut pas se dissimuler qu'en pratique, il y a là un obstacle très sérieux de nature à arrêter le créancier qui voudrait recourir aux tribunaux étrangers, ignorant qu'il est, le plus souvent, des lois sur la compétence et sur la procédure à suivre.

Nous croyons que c'est un obstacle sérieux ; mais ce n'est pas là un empêchement absolu.

Avec le développement des relations internationales, s'accroît chaque jour la connaissance des législations étrangères, qui faciliterait les recours dont nous parlons. Seulement, à supposer que ce recours devant les tribunaux étrangers soit possible, et il l'est en droit, sinon en fait, on peut se demander si ces tribunaux offriraient au créancier une justice parfaitement équitable.

En tous cas, ici encore, les moyens de contrainte semblent bien faire défaut contre l'Etat étranger qui refuserait d'exécuter une sentence, même rendue par ses propres tribunaux.

Jusqu'ici, nous avons raisonné en supposant un contrat passé entre un Etat étranger et un créancier, contrat dont l'Etat étranger n'exécute pas la stipulation à sa charge.

Le même raisonnement pourrait être fait s'il s'agissait d'un contrat passé entre un Etat agissant comme personne privée et un autre Etat.

II. — Tout ce que nous venons de dire d'un contrat est encore vrai si l'on se place en face d'un quasi-délit, ce qui serait le cas dans l'hypothèse d'une violation des règlements de La Haye, commise au préjudice d'une personne quelconque.

Bien plus, aux difficultés que nous avons précédemment signalées s'en ajouteraient d'autres, venant précisément du caractère spécial de ce quasi-délit donnant naissance au droit à l'indemnité.

C'est en tant que personne publique, représentant en somme ses agents (officiers ou soldats), ayant agi en l'exercice de leurs fonctions que l'Etat serait poursuivi.

En outre, les tribunaux, dont nous avons pu tout à l'heure, très légèrement, mettre en doute l'impartialité, ne seront-ils pas, dans l'espèce, plus sujets à caution, lorsqu'ils auront à statuer entre les officiers et soldats de leurs armées et les sujets de la nation ennemie.

Enfin la question de fait étant ici prépondérante, chaque réclamation devra donner lieu à une enquête.

Comment serait faite celle-ci ?

Le tribunal étranger ne pourrait pas — cela semble évident — procéder lui-même à cette enquête, qui nécessitera le plus souvent un transport sur les lieux de l'incident. Il devra donc se renseigner par des intermédiaires. Quels seront ceux-ci ? On ne voit pas la possibilité de laisser enquêter par des représentants de la justice étrangère sur un territoire qui ne dépend pas d'elle. On ne voit pas

d'avantage, pour des matières aussi délicates, la justice étrangère envoyer des commissions rogatoires à la justice nationale.

Donc, si, en droit, le recours à la justice étrangère semble bien établi, en fait, on se trouve en face de très grandes difficultés, tant pour l'obtention du jugement lui-même que pour son exécution s'il était obtenu.

Ce deuxième point surtout est peut-être le plus à considérer, car, comme le fait remarquer M. Pradier-Fodéré (1), il faut convenir que toute condamnation que ne protège aucune possibilité d'exécution forcée est une médiocre garantie pour le national qui a obtenu un jugement contre un Etat étranger, et que, par suite, dans les conditions actuelles des sociétés politiques, il n'y a pour le particulier d'autre moyen d'obliger les Etats à tenir leurs engagements que de recourir à l'intervention de leur propre gouvernement.

III. — C'est donc en définitive à cette dernière solution que nous aboutissons.

Et ainsi chaque particulier lésé, s'il ne peut obtenir satisfaction par la voie judiciaire devant les tribunaux étrangers, devrait s'adresser à son propre gouvernement qui centraliserait les réclamations, et les transmettrait par la voie diplomatique à l'Etat dont relèvent les coupables.

Si cette voie ne réussissait pas, si ces réclamations étaient

1. T. III, n° 1591.

discutées nous pensons qu'il serait désirable que l'on recourût à l'arbitrage pour trancher ce différend.

Il ne faut pas se dissimuler d'ailleurs les difficultés auxquelles ces contestations donneront forcément lieu ; les enquêtes destinées à établir l'exactitude des faits seraient, nous l'avons déjà dit, très délicates.

Peut-être pourrait-on les confier, soit à des commissions mixtes, soit même peut-être aux commissions internationales d'enquêtes prévues par la conférence de La Haye.

Si l'on réfléchit à ces difficultés, il ne semble pas possible d'accepter, comme voulait le faire la proposition allemande, et comme pensent le faire certains auteurs, une différence obligatoire dans l'époque du règlement de l'indemnité, suivant qu'il s'agira des neutres ou des personnes de la partie adverse.

Les enquêtes paraissent, en effet, ne pouvoir être menées à bonne fin, pendant la durée de la guerre, qu'il s'agisse de victimes de nationalité neutre ou de nationalité ennemie.

C'est donc seulement à la fin de la guerre qu'aurait lieu, à notre avis, dans la pratique, le règlement des indemnités.

Mais ce n'est là qu'une raison de fait : si donc on pouvait, avant le rétablissement de la paix, s'entendre pour certaines indemnités à payer, (et il faut bien se dire alors que l'entente le plus souvent ne pourra se faire que s'il s'agit d'indemnités à payer à des personnes neutres), nous

ne verrions que des avantages à ce règlement plus rapide, qui témoignerait de la part du gouvernement, dont relèveraient les coupables, la ferme volonté de respecter, et de faire respecter par ses troupes le règlement de La Haye.

IV. — Au total, et malgré les nombreuses difficultés d'application que nous avons signalées, le principe de l'indemnité due pour violation du règlement constitue une innovation des plus importantes, car il est la consécration de cette idée, nouvelle encore dans le domaine international, mais sans cesse grandissante, qu'au dessus de la force, il y a le droit, et que ce dernier subsiste toujours, au milieu même des luttes et des combats.

CONCLUSION

Si, après avoir étudié en détail les modifications apportées au droit de la guerre sur terre par la seconde Conférence de la Paix, on considère avec impartialité l'ensemble de ces innovations, on est obligé de reconnaître que des progrès réels ont été accomplis.

En premier lieu, la déclaration de guerre est devenue un devoir, auquel les Etats ne pourront plus se soustraire. Il n'y aura plus d'incertitude, maintenant, sur les actes diplomatiques annonçant l'ouverture des hostilités, puisqu'ils devront être non équivoques. En outre, la guerre ne devrait plus, semble-t-il, être décidée pour des raisons de peu d'importance, puisque la déclaration devant être motivée, l'opinion publique sera en mesure d'apprécier si ces motifs étaient véritablement suffisants pour justifier un appel aux armes.

En second lieu, la situation faite, au cours même de la guerre, aux belligérants et aux non-belligérants, a été

améliorée tant au point de vue du respect dû aux personnes qu'à celui dû à la propriété privée.

D'une part, en effet, on a précisé les conditions dans lesquelles les habitants qui prennent spontanément les armes pour s'opposer à l'envahisseur seront considérés et traités comme belligérants ; on a prohibé implicitement la pratique barbare des guides, en interdisant aux armées d'exiger des populations de la partie adverse des renseignements sur les troupes de leur patrie.

Les prisonniers de guerre ont vu adoucir leur condition, puisqu'ils ne peuvent plus être internés sans absolue nécessité, et que ceux d'entre eux qui sont officiers ne seront plus contraints au travail. Ces derniers savent maintenant exactement quelle solde il leur sera alloué pendant la captivité ; enfin le fonctionnement des bureaux de renseignements, perfectionné, facilitera les relations entre les soldats capturés et leurs familles en permettant à celles-ci d'être à tout moment fixées sur le sort de ceux-là.

D'autre part, la conférence, se préoccupant de la question de la propriété privée, a définitivement écarté la théorie anglaise qui déclarait éteintes et non recevables en justice, pendant la guerre, les droits et actions des sujets ennemis.

Elle a posé le principe, sans doute avec les réserves d'usage en pareil cas, que les réquisitions en nature, si elles n'ont été acquittées au comptant, devraient être payées aussitôt que possible.

Elle a précisé, enfin, les objets appartenant aux parti-

culiers qui pourraient être saisis provisoirement par l'ennemi à charge d'être restitués par lui à la fin de la guerre.

En troisième lieu, la conférence de La Haye, voulant assurer l'application de ce règlement qu'elle avait élaboré, a stipulé que ses violations ne seraient plus dépourvues de sanction : c'est peut-être là le principe le plus intéressant et le plus nouveau de tous ceux votés en 1907.

Telles sont, en résumé, les principales dispositions adoptées par la deuxième conférence de La Haye sur les points particuliers que nous avons étudiés.

Elles constituent dans leur ensemble un résultat appréciable. Et cependant certains auteurs ont vivement critiqué l'œuvre de La Haye.

Certains n'ont vu que les imperfections et ont volontairement fermé les yeux sur les progrès accomplis. Ils ont fait ressortir tout ce qui reste à faire, laissant dans l'ombre tout ce qui avait été fait ; la conférence n'est allée, à leur gré, ni assez loin, ni assez vite dans la voie des réformes.

Ce reproche nous paraît peu fondé. Car une condition essentielle du succès réside précisément dans la méthode prudente et progressive qui a été employée à La Haye.

Les conférences doivent instruire l'opinion publique, persuader aux gouvernements que rien dans ces conventions n'est contraire à leurs intérêts. Une pareille mission ne peut s'accomplir que lentement et en tenant compte des usages et des coutumes qui sont en vigueur, et il ne faut pas oublier que chaque nouvelle conférence marque

une étape qu'on ne peut pas brûler, et qu'il faut toujours, lorsqu'on examine les travaux de l'une d'elles, la rattacher par le souvenir à celles qui la précèdent, et par l'imagination à celles qui la suivront.

Pour que des réformes soient sûrement acceptées, elles doivent donc venir à leur temps et être en quelque sorte réclamées par l'opinion publique.

Mais, nous dira-t-on alors, si vous vous bornez à enregistrer des usages reconnus par tous, votre œuvre est vaine, et ressemble à celle d'une chambre d'enregistrement.

Il n'en est rien : d'une part, les conférences internationales ont souvent imposé des règles qui, quoique attendues, n'étaient pas encore entrées dans la pratique et d'autre part, même lorsque les conventions ne font qu'enregistrer des coutumes déjà en vigueur, elles font œuvre utile en précisant ces coutumes, ou en leur communiquant une force obligatoire plus grande que celle qu'elles avaient auparavant ; nous estimons en effet que les Etats tiendront à honneur de ne pas manquer à la parole donnée, qu'ils n'oseront pas encourir le blâme de l'opinion générale ni s'exposer aux justes représailles qu'un tel acte de félonie pourrait attirer.

Les critiques adressées nous semblent donc, au total, mal fondées ; et nous ne craignons pas d'affirmer que l'œuvre de La Haye constitue un progrès certain sur l'état de choses antérieur.

Nous ne soutenons pas, au reste, que cette œuvre soit arrivée au dernier degré de la perfection. Nous croyons,

au contraire, qu'il y a encore beaucoup à accomplir dans cette voie. Mais nous avons confiance dans l'avenir : les progrès accomplis d'une conférence à l'autre sont suffisants pour justifier pleinement cet espoir, basé sur le développement continu des idées de justice et d'équité.

Vu : le Président de la thèse

RENAULT

Vu : le Doyen

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I. — Etude de la convention relative à Pouverture des hostilités	13
<i>Section I.</i> — Exposé rapide de la doctrine et de la pratique antérieurement à 1907.....	13
§ 1. — Doctrine	13
§ 2. — Pratique.....	25
<i>Section II.</i> — Les discussions et les travaux pré- paratoires à la conférence de La Haye.....	29
§ 1. — Question de la déclaration de guerre entre les belligérants....	32
A. — Principe.....	32
B. — Question du délai.....	36
§ 2. — Question de la notification aux neutres..	40
A. — Principe.....	41
B. — Question du délai.....	43
§ 3. — Question de la forme de l'entente.....	46
§ 4. — Dispositions diverses.....	47
<i>Section III.</i> — Appréciation du texte voté.....	
CHAPITRE II. — Etude des innovations apportées dans le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre	54
<i>Section I.</i> — Modifications concernant la situation des personnes.....	56

§ 1. — Innovations concernant les non-belligérants	56
A. — Levée en masse	58
a) Définition, principes généraux	58
b) Textes votés en 1899 et en 1907	61
c) Appréciation du texte de 1907	65
B. — Réquisition de services personnels	69
a) Principes généraux	69
b) Etat du droit avant 1907	71
c) Discussions en 1907	78
d) Conclusion	95
§ 2. — Innovations concernant les belligérants ..	97
A. — Amélioration du sort des prisonniers ..	97
B. — Solde des officiers	99
C. — Bureaux de renseignements	104
<i>Section II.</i> — Progrès dans le respect de la propriété privée	106
§ 1. — Droits et actions des nationaux de la partie adverse	106
a) Situation avant 1907	107
b) Textes votés en 1907	110
§ 2. — Réquisitions	112
a) Situation avant 1907	112
b) Textes votés en 1907	113
<i>Section III.</i> — Dispositions diverses	118
CHAPITRE III. — Du caractère obligatoire du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre	122
<i>Section I.</i> — Le règlement voté à La Haye en 1899 était-il obligatoire ?	123
<i>Section II.</i> — Les discussions à La Haye en 1907 ..	129
<i>Section III.</i> — Appréciation du texte voté	134
Conclusion	147

